



Vlaanderen
is erfgoed

Onderzoeksrapport

**Analyse van de doelmatigheid van
de rechtsgevolgen van vastgestelde
inventarissen onroerend erfgoed**

Agentschap
Onroerend
Erfgoed

COLOFON

TITEL

Analyse van de doelmatigheid van de rechtsgevolgen van vastgestelde inventarissen onroerend erfgoed

REEKS

Onderzoeksrapporten agentschap Onroerend Erfgoed nr. 193

AUTEURS

Wim Rasschaert, Karel Verbestel, Lindsay Dedrie, Marc Martens, Jan Schreurs, Sofie Beyen, Nomie Deschuyteneer, Sylvie Van Damme & Filip Descamps

JAAR VAN UITGAVE

2021

Een uitgave van agentschap Onroerend Erfgoed Wetenschappelijke instelling van de Vlaamse Overheid, Beleidsdomein Omgeving
Published by the Flanders Heritage Agency Scientific Institution of the Flemish Government, policy area Environment

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Sonja Vanblaere

OMSLAGILLUSTRATIE

De burcht van Kolmont, gelegen in Tongeren, Overrepen, Oude Kolmontstraat
Copyright Onroerend Erfgoed, foto: Geert Vynckier

agentschap Onroerend Erfgoed
Havenlaan 88 bus 5
1000 Brussel
T +32 2 553 16 50
info@onroerenderfgoed.be
www.onroerenderfgoed.be

Dit werk is beschikbaar onder de Modellicentie Gratis Hergebruik v1.0.
This work is licensed under the Free Open Data Licence v.1.0.

Dit werk is beschikbaar onder een Creative Commons Naamsvermelding 4.0 Internationaal-licentie. Bezoek <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> om een kopie te zien van de licentie.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

ISSN 1371-4678
D/2021/3241/246



ANALYSE VAN DE
DOELMATIGHEID VAN
DE RECHTSGEVOLGEN
VAN VASTGESTELDE
INVENTARISSEN
ONROEREND
ERFGOED



WIM RASSCHAERT, KAREL VERBESTEL, LINDSAY DEDRIE, MARC MARTENS,
JAN SCHREURS, SOFIE BEYEN, NOMIE DESCHUYTENEER,
SYLVIE VAN DAMME & FILIP DESCAMPS

INHOUD

1 VERANTWOORDING..... 5
2 EINDRAPPORT 7



1 VERANTWOORDING

Voorliggend onderzoeksrapport is het resultaat van de onderzoeksopdracht uitbesteed door het agentschap Onroerend Erfgoed (bestek nr. OE-2020-OVO-04), zoals voorzien in het project "Evaluatie inventarisatie en vaststelling" (D02.1/P01 in het Ondernemingsplan 2020-2024).

De opdracht werd in oktober 2020 gegund aan het onderzoeksteam van Rasschaert advocaten, het Bureau voor architectuur en planning, Studio Roma en de heer Jan Schreurs. Het team werkte daarnaast samen met mevrouw Sylvie Van Damme (HoGent) en de heer Filip Descamps (Daidalos Peutz). Het onderzoeksteam werd bijgestaan door een stuurgroep met vertegenwoordigers van het agentschap Onroerend Erfgoed, het departement Omgeving, het VEKA en de VMSW. Op 31 mei 2021 leverde de opdrachtnemer het onderzoek op.

Het opgeleverde rapport is integraal en ongewijzigd gepubliceerd binnen de reeks Onderzoeksrapporten van het agentschap Onroerend Erfgoed. De bijlagen bij het onderzoek worden niet gepubliceerd omdat ze privacygevoelige informatie bevatten. De bijlagen zijn op gemotiveerd verzoek wel raadpleegbaar voor derden. Een verzoek tot raadpleging kan gericht worden tot info@onroenderfgoed.be.

Beleidskader

Het onderzoek naar de doelmatigheid van de rechtsgevolgen van de vastgestelde inventarissen onroerend erfgoed kadert in de uitvoering van de Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2019-2024 van minister Matthias Diependaele. Daarin neemt hij zich voor de doelmatigheid van de vaststelling van de inventarissen te optimaliseren. Dit initiatief 4.2.1.1. wordt op pg. 20 verwoord als volgt: "De vraag is of het vaststellen van inventarissen niet haaks staat op de ambitie om lokale overheden een lokaal erfgoedbeleid met eigen accenten te laten ontwikkelen. Daarenboven creëert het vaststellen van inventarissen grote onduidelijkheid op het terrein: wat is het verschil met de wetenschappelijke inventaris, en met beschermd erfgoed. De komende regeerperiode willen we daarom de inventarisatiepraktijk onder de loep nemen: het tot stand komen ervan, de criteria en de gevolgen ... *We onderzoeken of de rechtsgevolgen van de vaststelling beantwoorden aan de huidige doelstellingen van het onroenderfgoedbeleid en of de inspanningen om vast te stellen wel voldoende effecten genereren. We doen dit in samenspraak met het beleidsdomein Omgeving en met de lokale besturen. De resultaten van dit onderzoek vormen de basis voor het bijsturen, herzien of afschaffen van het instrument van vaststelling.*"

Onderzoeksvragen

Het onderzoek bestaat uit twee delen. In een eerste deel analyseren de onderzoekers de doelmatigheid van de zes verschillende rechtsgevolgen gekoppeld aan de vastgestelde inventarissen onroerend erfgoed.

1. de mogelijkheid om af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften voor zonevreemde functiewijzigingen (vastgesteld bouwkundig erfgoed)
2. de algemene vrijstelling en individuele afwijkingsmogelijkheid van sommige EPB-eisen (vastgesteld bouwkundig erfgoed)
3. de mogelijkheid om af te wijken van de kostprijnsnormen voor sociale woningbouw (vastgesteld bouwkundig erfgoed)
4. de adviesplichten in planprocedures (vastgestelde landschapsatlas)
5. de algemene zorg- en motiveringsplicht voor administratieve overheden (alle inventarissen die zijn vastgesteld met openbaar onderzoek)
6. de motiveringsplicht voor vergunningverlenende overheden bij sloop van vastgesteld bouwkundig erfgoed en bij kap van vastgesteld houtig erfgoed met erfgoedwaarde



Om de analyses zo zuiver mogelijk te houden, is de doelmatigheidsanalyse uitsluitend gericht op het vastgesteld erfgoed, dat niet beschermd is als monument, stads- of dorpsgezicht, cultuurhistorisch landschap of archeologische site. Een aantal rechtsgevolgen vallen buiten de scope van de opdracht: de informatieplicht bij eigendomsoverdracht (alle vastgestelde inventarissen), het archeologisch traject (vastgestelde archeologische zones) en de toegang tot het systeem van erfgoedlening (vastgesteld bouwkundig erfgoed).

In het tweede luik maken de onderzoekers een algemene juridische analyse van de opportuniteit van het bepalen van rechtsgevolgen op Vlaams en/op lokaal niveau. Dit deel van de opdracht onderzoekt de juridische mogelijkheid om op lokaal niveau rechtsgevolgen te koppelen aan (al dan niet lokaal) vastgestelde inventarissen. Dit theoretische vraagstuk staat los van de specifieke analyses van de bestaande rechtsgevolgen.

Implementatie Visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid

De onderzoeksresultaten zijn van belang voor de verdere implementatie van de Visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 26 februari 2021. Daarin zijn de krijtlijnen uitgetekend voor de bevoegdheidsherverdeling op het vlak van het vaststellen van inventarissen en het koppelen van rechtsgevolgen aan die vastgestelde inventarissen. Het agentschap zal de resultaten en voorstellen die de opdrachtnemer heeft voorgelegd verder onderzoeken, in overleg met een vertegenwoordiging van de lokale besturen, het departement Omgeving, het VEKA en de VMSW.



2 EINDRAPPORT

ANALYSE VAN DE DOELMATIGHEID VAN DE RECHTSGEVOLGEN VAN VASTGESTELDE INVENTARISSEN ONROEREND ERFGOED – EINDRAPPORT

opdrachtgever Vlaamse overheid – Beleidsdomein Omgeving agentschap Onroerend Erfgoed
Havenlaan 88, bus 5 – 1000 Brussel

opdrachthouder Rasschaert Advocaten
Schoolstraat 20, 9420 Erpe-Mere
wrasschaert@rasschaertadvocaten.be
i.s.m.
Marc Martens (bureau voor architectuur en planning)
Jan Schreurs
Sofie Beyen (Studio Roma)
en met
Sylvie Van Damme
Filip Descamps (Daidalos Peutz)

versie Eindrapport_20210531_def.docx



colofon

project	analyse van de doelmatigheid van de rechtsgevolgen van vastgestelde inventarissen onroerend erfgoed
opdrachtgever	Vlaamse overheid – Beleidsdomein Omgeving agentschap Onroerend Erfgoed Havenlaan 88, bus 5 – 1000 Brussel
contactpersoon	Elise Hooft – elise.hooft@vlaanderen.be
opdrachthouder	Rasschaert Advocaten , bv Wim Rasschaert, Karel Verbestel en Lindsay Dedrie Schoolstraat 20, 9420 Erpe-Mere wrasschaert@rasschaertadvocaten.be
contactpersoon	Karel Verbestel – kverbestel@rasschaertadvocaten.be
in samenwerking met	bureau voor architectuur & planning , bv Groenstraat 106/0201, 3001 Heverlee (Leuven) Marc Martens – marc.martens@ba-p.be Jan Schreurs – jan.schreurs@kuleuven.be Studio Roma Abdij Vlierbeek 7, Kessel-Lo Sofie Beyen en Nomie Deschuyteneer sofiebeyen@studioroma.be
en met	Sylvie Van Damme – sylvie.vandamme@hogent.be Filip Descamps (Daidalos Peutz) – filip.descamps@daidalos.be

VEEL GEBRUIKTE BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

Onroerendergoeddecreet (OED)
visienota Lokaal Onroerendergoedbeleid
energieprestatieregelgeving (EPB-regelgeving)
Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)

agentschap Onroerend Erfgoed (het agentschap)
Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA)
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)
onroerendergoedgemeente (OEG)
intergemeentelijke onroerendergoeddienst (IOED)
Provinciale Omgevingsvergunningscommissie (POVC)
Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb)

zorg & motiveringsplicht (Z&MP)
ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP)
milieueffectrapport (MER)
Inventaris Onroerend Erfgoed (inventaris)

inhoud

Inhoud

1.	INLEIDING.....	3
2.	DE ZES RECHTSGEVOLGEN	5
2.1.	Afwijkingsmogelijkheid van stedenbouwkundige voorschriften voor zonevreemde functiewijzigingen	5
2.1.1.	Uit het bestek.....	5
2.1.2.	Informatiebronnen	5
2.1.3.	Analyse.....	6
2.1.4.	Conclusie.....	11
2.2.	Afwijkingsmogelijkheid volgens de energieprestatieregelgeving	13
2.2.1.	Uit het bestek (p. 30 en 31)	13
2.2.2.	Hoe werkt de energieprestatieregelgeving?	13
2.2.3.	Informatiebronnen	14
2.2.4.	Analyse.....	14
2.2.5.	Conclusie.....	19
2.3.	Afwijkingsmogelijkheid volgens de regelgeving sociaal wonen	21
2.3.1.	Uit het bestek (p. 31)	21
2.3.2.	Informatiebronnen	21
2.3.3.	Analyse.....	21
2.3.4.	Conclusie.....	23
2.4.	Zorg en motiveringsplicht.....	25
2.4.1.	Uit het bestek (p. 32)	25
2.4.2.	Een rechtsgevolg ter discussie	25
2.4.3.	Informatiebronnen	27
2.4.4.	Analyse.....	29
2.4.5.	Conclusie.....	38
2.5.	Motiveringsplicht bij sloop en kap	41
2.5.1.	Uit het bestek.....	41
2.5.2.	Informatiebronnen	41
2.5.3.	Analyse.....	43
2.5.4.	Conclusie.....	49
2.6.	Adviesplichten voor de vastgestelde landschapsatlas	51
2.6.1.	Uit het bestek (p. 33)	51
2.6.2.	Informatiebronnen	51
2.6.3.	Analyse.....	53

2.6.4. Conclusie.....	59
3. OPPORTUNITEIT RECHTSGEVOLGEN OP VLAAMS/LOKAAL NIVEAU	61
3.1. Uit het bestek (p. 33)	61
3.2. Inleiding	61
3.3. Voorafgaande overwegingen	70
3.3.1. Algemeen: de huidige regelgeving betreffende de inventarisatie en de vaststelling op Vlaams niveau	70
3.3.2. Algemeen: de huidige regelgeving betreffende de rechtsgevolgen op Vlaams niveau gekoppeld aan vastgestelde inventarissen.....	74
3.3.3. Algemeen: wat is er juridisch nodig om de vaststellingsbevoegdheid voor bepaalde inventarissen door te schuiven naar het lokale niveau?	74
3.4. De onderzoeksvragen beantwoord	87
3.4.1. Onderzoeksvraag 1: welke soort rechtsgevolgen kunnen lokale besturen aan vastgestelde inventarissen koppelen en is daar dan wel of geen decretale rechtsgrond voor nodig?	87
3.4.2. Onderzoeksvraag 2: over welke instrumenten beschikken de lokale besturen op dit moment om rechtsgevolgen te koppelen aan vastgestelde inventarissen?	127
3.4.3. Onderzoeksvraag 3: Is het behoud van een generieke set rechtsgevolgen op Vlaams niveau mogelijk als er ook op lokaal niveau rechtsgevolgen zouden bepaald worden? En is het behoud van een generieke set rechtsgevolgen op Vlaams niveau mogelijk als er op lokaal niveau zou vastgesteld worden?	139
4. NABESCHOUWING	143
Een fascinerende zoektocht.....	143
Queeste naar kwaliteit	143
Vinding 143	
Zingeving	144
Aanbevelingen	144
Verhalen vertellen	144
5. BIBLIOGRAFIE	147
Rechtsbronnen.....	147
Rechtspraak.....	149
Rechtsleer/literatuur	149
Websites/ digitale bronnen.....	150

De worsteling met de gevoelens en gedachten van onze voorouders

Ilja Leonard Pfeijffer

Na vele duizenden miljoenen jaren waarin er geen tijd en geen geschiedenis bestonden, alleen een voortdurend hier en nu waarin klauwen en tanden vechten om hun voortbestaan, verhief zich een dier op twee benen en begon te spreken. Dankzij zijn spraak kon hij samenwerken met soortgenoten, en toen ging het snel. Nadat de eerste mammoet was geveld, verzezen er in een mum van tijd piramides in het zand van de woestijn, en een oogwenk later stond de eerste mens op de maan.

Met de spraak kwamen de plannen en de plannen creëerden de tijd. Omdat de mens leerde van begane fouten en voortborduurde op eerdere successen, werd het geheugen uitgevonden, dat de geschiedenis moest bewaken. Oudere leeuwen, antilopen, bevers en sabelantijgers werden door hun soortgenoten afgedankt en crepeerden darwinistisch in het kreupelhout onder een schamele bosschage, maar oude mensen kregen een ereplaats aan het kampvuur, waar ze avond na avond gedwongen werden de verhalen te vertellen die ze lang geleden hadden gehoord van de oude mensen van toen.

Het geheugen werd een collectief geheugen, dat over de generaties heen reikte. En al gauw werd alle bijeengescharrelde kennis te omvangrijk om te onthouden. De mens had meer beleefd en geleerd dan in één hoofd paste. Zo werden boeken noodzakelijk, en elke generatie stapelde haar eigen boeken boven op de berg boeken die haar had bijgepraat over de vooruitgang tot dan toe.

Iemand die niet leert lezen of verkiest het niet te doen, is gedoemd om slechts één leven te leiden. Hij of zij zal nooit de gedachten kennen van wie eerder mens is geweest. Iemand die nooit naar het museum gaat, zal nimmer kijken met de ogen van zijn voorouders. Iemand die geen theater of concertzalen bezoekt, zal de emoties van onze broeders uit het verleden nooit navoelen.

Dat is erfgoed. Erfgoed is van levensbelang voor onze soort, want het collectieve geheugen dat in ons erfgoed is gematerialiseerd, vormt het geheim van het succes van de mensheid. Zonder ons geheugen vallen we terug in dierlijk gescharrel door het struweel van onze planeet met lichaamskracht en voortplantingsdrift als enige wapenen tegen annihilatie.

Heilige taak

Cultuur is interactie met erfgoed. De manier waarop wij een plek voor onszelf bedenken in een appendix op de oude verhalen, bepaalt onze identiteit en ons zelfbeeld. 'Verhalen moeten worden verteld,' zegt de protagonist van mijn roman *Grand Hotel Europa* tegen Abdul, 'omdat verhalen betekenis geven aan de gebeurtenissen en

omdat zonder betekenis alles zinloos wordt. Omdat je, als je het verhaal niet vindt in de willekeur, de hoop kunt opgeven dat je ooit nog iets begrijpt. Omdat we mensen zijn, en dat is wat mensen sinds mensenheugenis doen: ze vertellen elkaar verhalen. Als iets cultuur is, dan is dat het: een collectief geheugen van alle verhalen die definiëren wie wij zijn en wat het betekent dat wij mensen zijn. Op de dag dat wij ophouden elkaar verhalen te vertellen, verkrumelt empathie met medemensen, stort het samenwerkingsverband in dat wij samenleving noemen, en zijn wij als personages in een postapocalyptische dystopie overgeleverd aan elkaars overlevingsinstinct en aan de vraag of de producer om commerciële redenen ondanks alles een ongelooftwaardig happy end wil forceren.'

Laat niemand dus ooit het woord 'cultuureducatie' in de mond nemen zonder te huiveren van ontzag bij de majeure importantie van deze heilige taak. Door onze kinderen in te wijden in onze cultuur maken wij hen deel van de mensheid en haar geschiedenis en geven wij hun alle verhalen die ooit bedacht zijn om betekenis te scheppen in de chaos, alsmede alle mechanismen die ooit zijn toegepast om als mens in de wereld te overleven. Wij geven dit alles voor beter. Wij gieten ons geheugen over in die kleine hoofdjes met de bedoeling dat ze daar de rest van hun leven kritisch tegenover staan en het hunne aan toevoegen, alvorens zij hun geheugen overdragen op hun kinderen.

...

Wie niet deelt in het collectieve geheugen, loopt het gevaar te concluderen dat hijzelf de maat is van alle dingen en zijn eigen gekwetstheid als alles bepalend criterium te beschouwen. Wie geen voeling heeft met erfgoed, kan zijn eigen opinie niet relativiseren. Hij is niet toegerust voor het leven. Hij staat rillend op het

startblok zijn mening te geven over het zwembad zonder dat hij kan zwemmen. Hij weet niet eens wat zwemmen is. Hij weet niet eens dat er zoiets als zwemmen bestaat.

Hersenoperatie

Cultuureducatie is niet leuk. Het is een langdurige en moeizame worsteling met de gedachten en gevoelens van onze voorouders. Het kost inspanning en moeite om zich het collectieve geheugen van de mensheid eigen te maken en het is een taak die nooit volledig kan worden volbracht. De reden waarom we moeten volharden in cultuureducatie, is niet dat het zo'n fijne bezigheid is, maar dat deze bezigheid van levensbelang is voor de toekomst van onze samenleving.

Maar juist bij diegenen die het hartgrondigst met mij eens zijn op dit punt en die altijd al hebben beweerd dat de toekomst van de jeugd gelegen is in een degelijke tuchtiging met kunst en cultuur, ligt een ander misverstand op de loer, en dat is dat erfgoed en cultuur een onbeweeglijk en onveranderlijk pantheon vormen waarin een identiteit huist die zuiver en vrij van vreemde smetten dient te worden behoed voor elke modificatie en corruptie. Doordat elke generatie, elk individueel mens het collectieve geheugen met eigen ogen bezieet, filtert en aanvult, zijn erfgoed en cultuur per definitie fluïde concepten. Juist door het erfgoed, de cultuur en de geschiedenis te bestuderen, besef je dat die altijd aan verandering onderhevig zijn geweest. Het is het kenmerk van een levende cultuur dat zij andere culturen assimileert, imiteert of overneemt. Alleen dode culturen zijn gestold en onveranderlijk, als de ruïnes van Apollo's heiligdom in Delphi.

Je kunt als mens op twee manieren veranderen. Je kunt besluiten anders over de dingen te denken en de dingen anders aan te pakken of je kunt je geheugen wissen, waarna alles vanzelf nieuw wordt. De eerste optie is nobel en moedig, omdat zij een wilsbesluit behelst, en de tweede optie is laf, zonder brute hersenoperatie niet goed denkbaar en belachelijk. Plus dat er geen enkele garantie bestaat dat je na het wissen van je geheugen niet in dezelfde oude fouten verval.

Auschwitz afbreken

Tegenwoordig heeft de misvatting postgevat dat we onze cultuur kunnen veranderen door delen van ons collectieve geheugen te wissen. We trekken standbeelden omver en verwijderen foute boeken uit de bibliotheek. Nog onlangs las ik een bericht over Heather Levine, een lerares Engels aan de Lawrence High School in Massachusetts, die er trots op was dat haar leerlingen niet meer werden blootgesteld aan de Odyssee van Homerus. 'Hahaha,' had ze getwitterd, 'Very proud to say we got the Odyssey removed from the curriculum this year!' Ze vond het kennelijk niet eens nodig om daarbij uit te leggen dat die tekst uit de zevende eeuw voor Christus in haar ogen niet voldeed aan de hedendaagse normen van politiek correct denken over vrouwen, slaven en vreemde volkeren. Maar hierbij vraag ik mij één ding af: hoe kunnen we trots zijn op de vooruitgang die we hebben geboekt en ons bewust worden van de vooruitgang die we nodig nog moeten boeken wanneer het ons verboden wordt kennis te nemen van hoe het vroeger was?

Als we alle onwelgevallige herinneringen willen schrappen uit ons collectieve geheugen, zouden we ook Auschwitz moeten afbreken. Maar het idee was juist dat we de herinnering levend wilden houden om te voorkomen dat ooit nog hetzelfde zou gebeuren. We moeten heel erg goed onthouden wat koning Leopold in Congo heeft uitgevreten. Het zou een affront zijn jegens zijn slachtoffers als we hem uit ons geheugen zouden bannen. Dankzij haar collectieve geheugen kan de mensheid voortborduren op eerdere successen en leren van vroegere fouten. Bij cultuureducatie moeten die vroegere fouten niet verzwegen worden, maar uitvoerig belicht. Alleen zo kunnen we leren. Ook de zwarte bladzijden van onze geschiedenis behoren tot ons erfgoed.

Deze tekst werd geschreven in opdracht van Canon Cultuurcel (departement Onderwijs en Vorming), departement Cultuur, Jeugd, Media en Faro, Vlaams steunpunt voor cultureel erfgoed, voor de Dag van de Cultuur educatie.

1. INLEIDING

Dit rapport vormt ons antwoord op een onderzoek uitgeschreven door het agentschap Onroerend Erfgoed, (Havenlaan 88, bus 5, 1000 Brussel).

In het Bestek nr. 2020-OVO-04, werden de doelstellingen van de opdracht als volgt omschreven (p. 26 en 27):

Met het vaststellen van onroerend erfgoed, dat in de wetenschappelijke inventarissen is opgenomen, wordt in eerste instantie het duurzaam behoud en beheer van erfgoedwaarden en erfgoedkenmerken beoogd. Het vaststellen van erfgoed is van een andere orde dan het beschermen van erfgoed, maar door bovenvermelde rechten en plichten in de regelgeving wordt de duurzame instandhouding ervan nagestreefd. Op heden hebben we onvoldoende zicht op de vraag of de rechtsgevolgen ingevolge de vaststelling van de inventarissen effectief bijdragen aan het behoud van het vastgestelde onroerend erfgoed.

1. Scope van de opdracht

- *de mogelijkheid om af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften voor zonevreemde functiewijzigingen (vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed)*
- *de algemene vrijstelling van sommige EPB-eisen (vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed)*
- *de mogelijkheid om af te wijken van de kostprijnsnormen voor sociale woningbouw (vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed)*
- *de adviesplichten in planprocedures (vastgestelde landschapsatlas)*
- *de algemene zorg- en motiveringsplicht voor administratieve overheden voor alle inventarissen die zijn vastgesteld met openbaar onderzoek*
- *de motiveringsplicht voor vergunningverlenende overheden bij sloop van vastgesteld bouwkundig erfgoed en bij kap van vastgesteld houtig erfgoed met erfgoedwaarde*

De volgende rechtsgevolgen, vervat in de onroerenderfgoedregelgeving, vallen buiten de scope van deze onderzoeksopdracht:

- *de informatieplicht bij eigendomsoverdracht (alle vastgestelde inventarissen)*
- *het archeologisch traject (vastgestelde inventaris van archeologische zones)*
- *de toegang tot het systeem van erfgoedlening (vastgesteld bouwkundig erfgoed).*

Het onderzoek omvat een analyse van de effectiviteit van de rechtsgevolgen die vanuit Vlaamse regelgeving aan de vaststelling van de inventarissen worden gekoppeld. Het onderzoek brengt de toepassing van de huidige rechtsgevolgen in kaart en beschrijft zowel de positieve als de negatieve effecten.

Het doel van dit onderzoek is om het nut van elk rechtsgevolg vanuit een ruime invalshoek te bekijken. Het is dus niet enkel de bedoeling om na te gaan of de rechtsgevolgen daadwerkelijk een (positieve of negatieve) impact hebben op het behoud van erfgoedwaarden, maar ook om desgevallend na te gaan of ze nog langer stroken met andere beleidsintenties conform de toekomstvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen, zoals verwoord in het Beleidsplan Ruimte, de huidige klimaat- en energiedoelstellingen en de doelstellingen op het vlak van wonen en sociale huisvesting. Uit het resultaat van de studie moet duidelijk blijken of de huidige rechtsgevolgen wenselijk blijven binnen het energiebeleid, omgevingsbeleid, woonbeleid en beleid sociale woningbouw en positieve effecten hebben op het behoud van onroerend erfgoed.

2. Resultaat van de opdracht

De opdracht resulteert in een duidelijke uitspraak over de doelmatigheid van elk van de te onderzoeken rechtsgevolgen. Dit vergt zowel een inhoudelijke evaluatie van de beleidseffecten van elk rechtsgevolg, als een juridisch-technische beoordeling van de manier waarop het rechtsgevolg momenteel in de regelgeving verankerd is. Wanneer de resultaten aantonen dat (sommige van de) huidige rechtsgevolgen beleidsmatig verdedigbaar blijven maar op dit moment niet of onvoldoende doelmatig zijn, stelt zich ook de vraag hoe de

doelmatigheid in de toekomst kan verbeterd worden. Een te onderzoeken piste daarbij is of de huidige rechtsgevolgen, die in de Vlaamse regelgeving verankerd zijn, op een andere manier juridisch vertaald kunnen worden en of dit (desgevallend) meer garanties biedt op succes.

Daarnaast biedt de opdracht een antwoord op de theoretische vraag of het bepalen van rechtsgevolgen op lokaal niveau juridisch mogelijk is binnen de huidige Vlaamse regelgeving. Deze vraag staat los van de evaluatie van de huidige rechtsgevolgen in de Vlaamse regelgeving.

Het verzamelen van de informatie nodig om een antwoord te vinden op deze onderzoeksvragen, liep niet altijd van een leien dakje. Het onderzoek heeft immers niet alleen betrekking op het beleidsdomein onroerend erfgoed maar ook op andere beleidsdomeinen zoals energie, sociale huisvesting, ruimtelijke ordening... Bij deze beleidsdomeinen zijn niet alleen Vlaamse instanties betrokken, maar ook bv. de steden en gemeenten die instaan voor omgevingsvergunningen, lokale huisvestingsmaatschappijen... Deze vele betrokkenen houden informatie bij op hun geëigende wijze, waardoor het niet altijd evident was om data consistent met elkaar te koppelen.

In de onderscheiden hoofdstukken hierna geven we telkens weer hoe we de nodige informatie hebben verzameld en hoe we er mee zijn omgegaan.

Om het beeld te vervolledigen hebben we herhaalde bevragingen georganiseerd, en workshops gehouden. We hebben het aldus verzamelde materiaal grondig geanalyseerd, tientallen cases onderzocht en bezocht, en afsluitend ook tal van persoonlijke gesprekken gevoerd met betrokkenen. Om de privacy van de verschillende betrokkenen te garanderen hebben we de verslagen van de 4 workshops en de casestudies samengebracht in een aparte bijlage die niet voor verspreiding bedoeld is. Toch wilden we deze informatie terdege documenteren want ze vervat een schat aan informatie.

Dit onderzoek is een zoektocht naar waarden. Het zal dan ook niet verbazen dat we het rapport omkaderen met enkele literaire en poëtische bespiegelingen.

2. DE ZES RECHTSGEVOLGEN

2.1. Afwijkingsmogelijkheid van stedenbouwkundige voorschriften voor zonevreemde functiewijzigingen

2.1.1. Uit het bestek

p. 22

Volgende juridische bepalingen uit de regelgeving ruimtelijke ordening zijn van toepassing op de vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed.

Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, Artikel 10 (01/01/2017):

'Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° het gebouw of gebouwencomplex is opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed, vermeld in artikel 4.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013;

2° de voortzetting van de vroegere functie blijkt niet haalbaar of garandeert de duurzame leefbaarheid van het gebouw of het gebouwencomplex niet;

3° de nieuwe functie laat de erfgoedwaarde ongeschonden of verhoogt ze.'

p. 30

De afwijkingsmogelijkheid laat toe dat het vastgesteld bouwkundig erfgoed, dat niet-beschermd is en zonevreemd gelegen is, meer ontwikkelingskansen krijgt en dus behouden kan blijven, ondanks het verlies van een bestemmingseigen functie.

De vraag stelt zich bovendien of deze doelstelling (behoud van erfgoed, zoals bv. een oude hoeve in agrarisch gebied) nog in overeenstemming is met de huidige ruimtelijke beleidsvisie. De bepaling houdt immers zonevreemdheid in stand. Dit is enkel te verantwoorden als de bepaling correct wordt toegepast en het erfgoed er wel bij vaart. Bij verlies van erfgoedwaarden is de afwijkingsmogelijkheid niet verdedigbaar.

Te onderzoeken:

- 1. In hoeveel gevallen wordt de afwijking in 2015 en 2019 aangevraagd en hoeveel afwijkingen zijn vergund?*
- 2. In hoeveel gevallen leidt de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid tot het behoud van het zonevreemd gelegen erfgoed, mét behoud van erfgoedwaarden? En in hoeveel gevallen leidt de afwijkingsmogelijkheid desondanks tot verlies van erfgoedwaarden (door sloop of door aanpassingswerken verbonden aan de functiewijziging) van het zonevreemd gelegen erfgoed?*
- 3. Is de afwijkingsmogelijkheid nog wenselijk voor het actuele ruimtelijk beleid?*
- 4. Is de afwijkingsmogelijkheid beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm? Of zijn er andere instrumenten die dit doel op een gemakkelijkere manier bereikbaar maken?*

2.1.2. Informatiebronnen

Welke info hebben we ter beschikking om een antwoord te vinden op de onderzoeksvragen?

Eerste stap: lijsten van adviezen en shapefiles

voor het referentiejaar 2015:

- 1. De lijst met alle in 2015 verleende adviezen door het agentschap Onroerend Erfgoed over aangevraagde functiewijziging van items die zijn opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed (dd-nummer – locatie – onderwerp – aard advies – adviesbestand – datum). Deze lijst werd ons bezorgd door het agentschap en bevat alle items van de inventaris van het bouwkundig erfgoed, zowel deze waarvan de vaststelling gebeurde bij openbaar onderzoek (Limburg bij MB 16.1.2018 en Antwerpen bij*

MB van 14.03.2019) – als deze waarbij de vaststelling nog geldt op grond van het Onroerenderfgoeddecreet (28.03.2013) en waarbij het openbaar onderzoek nog lopende is (Vlaams-Brabant) of nog moet opgestart worden (Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen).

2. De adviezen zelf van het agentschap Onroerend Erfgoed van 2015

voor het referentiejaar 2019:

In 2019 werden er geen adviezen meer verleend voor items op de vastgestelde inventaris. Voor 2019 zijn er dus geen gegevens meer beschikbaar van het agentschap Onroerend Erfgoed en moeten de cijfers op een andere manier gegenereerd worden. We beschikken over een shapefile van alle omgevingsaanvragen van 2019 en een spreadsheet van het vastgesteld onroerend erfgoed in 2019. Door kruising van beide tabellen en door te zoeken op de term 'functiewijziging', vonden we cijfers en gegevens.

Tweede stap: opzoeken, info genereren via andere methoden.

We probeerden daarna meer informatie en concreet beeldmateriaal te verwerven over de aanvragen en de realisaties via het geoportaal, geopunt en/of Google Maps. Een aantal projecten gingen we ook bekijken ter plaatse, al was dit binnen de scope van onze opdracht, jammer genoeg, eerder beperkt.

We zochten antwoorden op volgende vragen:

1. Werd het item waarvoor een aanvraag tot functiewijziging werd ingediend, effectief gewijzigd, verbouwd, aangepast? Dit vooral als aanzet tot een antwoord op onderzoeksvraag 2.
2. In welke context is het inventaris pand gelegen waarvoor een functiewijziging werd ingediend? We maakten een onderscheid tussen: stedelijk, randstedelijk en landelijk. Dit als aanzet tot een antwoord op onderzoeksvraag 3 over de relatie van deze afwijkingsmogelijkheid tot het actuele ruimtelijk beleid.
3. Wat is de aard van het item waarvoor de functiewijziging werd ingediend? Bv. een hoeve, woonhuis, kasteel, industrieel pand. Dit ook als aanzet tot een antwoord op onderzoeksvraag 3

Derde stap: bevraging van gemeenten

Gelijktijdig met de tweede bevraging over sloopvergunningen (zie verder), werden ook gemeenten aangeschreven in verband met vergunningsaanvragen voor een functiewijziging.

De volgende 41 besturen werden aangeschreven met de vraag naar informatie over concrete bouwdoSSIERS, die we terugvonden in de lijsten en ons interessant leken na het onderzoek via het geoportaal, geopunt en/of Google Maps:

Aalst, Aalter, Aarschot, Antwerpen, Assenede, Bilzen, Blankenberge, Brakel, Brugge, Deerlijk, De Haan, Deinze, Dendermonde, Dilbeek, Eeklo, Geel, Genk, Gent, Herentals, Heuvelland, Hulshout, Ieper, Kaprijke, Knokke-Heist, Kortrijk, Kruisem, Kuurne, Langemark-Poelkapelle, Leuven, Lier, Lievegem, Lokeren, Mechelen, Menen, Oostende, Oostkamp, Pittem, Ravels, Roeselare, Sint-Niklaas, Sint-Truiden, Turnhout, Waregem en Westerlo.

We kregen antwoord van 8 besturen, nl. Aarschot, Bilzen, Genk, Gent, Ieper, Langemark-Poelkapelle, Ravels en Waregem over in totaal 13 aanvragen tot functiewijziging. Een samenvatting van de analyse van deze beslissingen zijn in bijlage aan dit rapport gevoegd.

Vierde stap: de workshops met de gemeenten

Veel kwamen we verder ook te weten tijdens de workshops met de gemeenten. Vooral belangrijk voor het antwoord op de onderzoeksvraag 4.

2.1.3. Analyse

Onderzoeksvraag 1

In hoeveel gevallen wordt de afwijking in 2015 en 2019 aangevraagd en hoeveel afwijkingen zijn vergund?
2015

In totaal werden er in 2015 door het agentschap Onroerend Erfgoed 528 adviezen voor de sloop of functiewijziging van geïnventariseerd erfgoed gegeven. Voor sommige panden werd meerdere malen een sloopaanvraag of functiewijziging ingediend in 2015. In deze gevallen werd alleen de meest recente aanvraag

mee opgenomen voor het onderzoek.

Vier adviezen hebben betrekking op het verwijderen van houtige beplanting, 452 betreffen een sloopaanvraag, 53 gaan over een functiewijziging en 8 zouden volgens de lijst betrekking hebben op sloop, maar gaan eigenlijk om een functiewijziging, waarmee we tot de conclusie konden komen dat er in 2015, 61 functiewijzigingen werden aangevraagd.

Het zijn deze 61 aanvragen voor een functiewijziging die we hier verder onderzoeken.

Van de 61 aanvragen werd de functiewijziging 51 keer gunstig geadviseerd door het agentschap. Er werden er 9 ongunstig geadviseerd en ééntje werd niet duidelijk bepaald in de lijst. We gaan ervan uit dat bij een gunstig advies van het agentschap, de kans op een vergunning van de aanvraag erg groot is. Zekerheid hebben we hierover niet. Om een correct antwoord op de onderzoeksvraag te formuleren, moeten al deze vergunningsbeslissingen aangevraagd en ingekeken worden, wat binnen het kader van deze opdracht niet mogelijk was. We beperkten ons tot opzoekingen via Google Maps (waar we konden zien of er werken werden uitgevoerd) en tot een aantal steekproeven (via het aanschrijven van gemeenten), waaruit we wel mogen concluderen dat dit klopt.

Als conclusie kan gesteld worden dat er, van de ongeveer 60 aanvragen, 50 werden goedgekeurd, of ongeveer 80%.

2019

Voor 2019 zijn er geen gegevens over de functiewijzigingen beschikbaar van het agentschap Onroerend Erfgoed en moeten de cijfers op een andere manier gegenereerd worden. We beschikken over een shapefile en een spreadsheet van het vastgesteld onroerend erfgoed in 2019 en een shapefile van alle omgevingsaanvragen. Uit de erfgoedlijst van 2019 werden de volgende items geselecteerd:

- Vastgesteld bouwkundig erfgoed: 74.849
- Waarvan niet beschermd: 59.621

Uit de lijst met aanvragen tot omgevingsvergunning hebben we aanvragen van 2019 gehaald.

- Ingediende aanvragen in 2019 53.709

Wanneer we de doorsnede van deze verzamelingen nemen komen we tot volgende cijfers:

- Totaal aantal aanvragen m.b.t. vastgesteld bouwkundig erfgoed 7.332
- Waarvan niet beschermd 6.106
- Waarin de vermelding 'functiewijziging' voorkomt 280

Hieruit concluderen we dat in 2019 in totaal 280 functiewijzigingen werden aangevraagd met betrekking tot een item, vastgesteld op de inventaris bouwkundig erfgoed. Van deze vergunningen werden er 229 vergund en 51 werden geweigerd.

Tegen 32 van de beslissingen werd in beroep gegaan: 15 hiervan tegen een gunning en 17 tegen een weigering. Uiteindelijk werden 236 aanvragen voor functiewijzigingen gegund en 44 geweigerd.

Procentueel gaat dit eveneens om ongeveer 80% goedkeuringen, iets meer.

Deze getallen liggen aanzienlijk hoger dan in 2015. Zeer vermoedelijk is dit te wijten aan het verschil in dataverzameling. In 2015 kwamen ongeveer 500 aanvragen in verband met sloop en functiewijziging van niet beschermd, maar wel geïnventariseerd, bouwkundig erfgoed tot bij het agentschap om advies.

In 2019 waren er 6.106, of meer dan 10 keer meer, aanvragen met betrekking tot geïnventariseerd bouwkundig erfgoed. Als we sommige van deze aanvragen meer in detail bekijken (dankzij informatie geleverd door de gemeenten), zien we dat het vaak ook gaat over een aanvraag waarbij het aanpalende pand op de inventaris staat, niet het pand zelf. Ook verbouwingen zonder functiewijziging zien we soms in de steekproeven opduiken. Voor 2019 zijn we daarom niet erg zeker van de juistheid van de data en de cijfers en zijn we zeker dat het om overschattingen gaat.

Onderzoeksvraag 2

In hoeveel gevallen leidt de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid tot het behoud van het zonevreemd gelegen erfgoed, mét behoud van erfgoedwaarden? En in hoeveel gevallen leidt de afwijkingsmogelijkheid desondanks tot verlies van erfgoedwaarden (door sloop of door aanpassingswerken verbonden aan de functiewijziging) van het zonevreemd gelegen erfgoed?

2015

Om een antwoord te krijgen op de tweede onderzoeksvraag werd de volledige lijst met adviezen van het agentschap Onroerend Erfgoed geanalyseerd. Via recente luchtfoto's en Google Maps kon achterhaald worden of het pand uiteindelijk verbouwd werd.

In 51 gevallen werd de aanvraag tot functiewijziging gunstig bevonden door de adviesverlener. Wanneer we de status vandaag bekijken via luchtfoto's, kunnen we concluderen dat 45 inventarispannen bewaard of deels bewaard bleven. Of de erfgoedwaarden ook nog integraal of grotendeels aanwezig zijn, is moeilijker vast te stellen. Daarvoor zouden we eigenlijk ieder afzonderlijk project ter plaatse moeten bestuderen en vergelijken met de toestand van voor de werken, wat binnen het kader van dit onderzoek een onmogelijke opdracht is. We beperkten ons tot een paar sitebezoeken maar gingen vooral de cases opzoeken op Google Street View. Dit kon niet toegepast worden op alle cases, omdat in sommige regio's nog geen actuele beelden werden gemaakt via Google. Slechts in 30 van de 45 gevallen kunnen we min of meer met zekerheid zeggen dat de erfgoedwaarden nog aanwezig zijn. Wanneer een verbouwing werd uitgevoerd, had dit meestal geen of toch geen al te grote negatieve impact op de erfgoedwaarde van het pand. Sommige functiewijzigingen werden uitgevoerd zonder enige wijziging aan het exterieur of hielden zelfs een herstel naar de oorspronkelijke toestand in.

Na het overlopen van de casestudies blijkt de toegelaten functiewijziging van 5 inventarispannen gepaard te gaan met het een ernstig verlies van de erfgoedwaarden. We spreken dan van afbraak of sterke vermindering. Slechts een klein aantal, 9 aanvragen tot functiewijziging, werden ongunstig geacht in 2015. Bijna altijd is het negatief advies verbonden aan de onvolledigheid van het dossier. Bijna altijd werd aan de aanvrager gevraagd om het dossier te vervolledigen en het behoud van de erfgoedwaarden duidelijker aan te geven. Anno 2021 zagen we dat 5 van deze inventarisitems uiteindelijk sterk verbouwd werden en bijgevolg geen erfgoedwaarden meer hadden. Of zagen we dat, wanneer de toelating tot functiewijziging niet verleend werd, het pand hetzij vervallen was, hetzij volledig gesloopt. Weigering van een functiewijziging heeft vaak een negatiever effect op de erfgoedwaarde dan een toelating.

Van de gegevens die we ter beschikking hebben, kunnen we afleiden welke functie het inventarispan oorspronkelijk had en tot welke nieuwe functie men het vroeg te herbestemmen.

Daarbij is het bekijken van de context waarbinnen het gebouw gelegen is, zeer belangrijk.

We zien dat het merendeel van de aanvragen, 44 in totaal, in landelijk gebied gelegen is. Het voorwerp van deze functiewijzigingen is dan ook in meer dan de helft van de gevallen (28) het herbestemmen van een hoeve of een deel van een hoeve. De meeste aanvragen gaan over het omvormen van de schuur, stalling of berging tot extra woning en/of kantoorruimte. De overige functiewijzigingen gaan over het omvormen tot horecagelegenheid, vaak Bed & Breakfast, soms omvangrijker.

Wat we soms wel zien, is dat de functiewijziging van een hoeve, vaak herbestemd tot meergezinswoning, leidt tot een verlies aan erfgoedwaarden, in die zin dat het landelijke karakter, het authentieke karakter van de boerderij, vervaagt. Veelal worden het ruime luxueuze woningen, met afgescheiden privétuinen, verharde opritten en terrassen. Integraal heropgevoegd en voorzien van rechtgetrokken daken, dakkapellen en dakvlakramen in de schuren, gordijnen voor de ramen in de stallingen. De hoeve staat er nog, maar is nog moeilijk als woning van de landbouwer en zijn dieren te herkennen.

Binnen de landelijke, maar vooral binnen de randstedelijke context, kunnen we een tweede belangrijke categorie onderscheiden; de herbestemming van industriële panden. In 2015 hebben 6 aanvragen betrekking op een fabrieksgebouw, vaak een ambachtelijk industrieel pand, zoals een papiermolen of een brouwerij. De nieuwe invulling is hier veel uiteenlopend; het kan gaan om een evenementenzaal, woonfunctie, recreatie of bedrijfsruimte. Hier is het uiteindelijke resultaat meestal beter. Architecturaal lenen deze, meestal reeds atypische gebouwen binnen hun randstedelijke of landelijke context, zich beter tot een herbestemming zonder hun karakter te verliezen. Het gaat vaak om landmarks, die ook los van hun omgeving erfgoedwaarde hebben en hun omgeving op een verrassende manier vormgeven. Het gaat om een minder fragiel erfgoed dan bijvoorbeeld een landelijk gelegen hoeve, beter bestand tegen grote verbouwingen.

Stedelijke aanvragen komen weinig voor, aangezien deze inventarispannen meestal al tot een beschermd

stadsgezicht horen en daarom buiten de scope van deze studie vallen. Ook al omdat de zonevreemdheid in een stedelijke context niet erg courant is.

2019

Om na te gaan of de afwijkingsmogelijkheid, aangevraagd in 2019, desondanks toch leidt tot verlies van de erfgoedwaarden, zouden deze inventarisitems ter plaatse bezocht moeten worden. Opzoeken via Google Street View is hier niet mogelijk aangezien de aanvragen te recent zijn en de beelden van Google in de meeste gevallen nog niet up-to-date zijn. Binnen het kader van deze opdracht was dit echter niet haalbaar, ook al omdat we niet eens zeker zijn dat die 280 aanvragen effectief functiewijzigingen betreffen van items op de inventaris. We geloven echter dat de conclusies die we zouden kunnen maken, niet zoveel kunnen verschillen van deze van in 2015.

Onderzoeksvraag 3

Is de afwijkingsmogelijkheid nog wenselijk voor het actuele ruimtelijk beleid?

De afwijkingsmogelijkheid laat toe dat het vastgesteld bouwkundig erfgoed, dat niet beschermd is en zonevreemd gelegen is, meer ontwikkelingskansen krijgt en dus behouden kan blijven, ondanks het verlies van een bestemmingseigen functie. De vraag stelt zich of deze doelstelling (behoud van erfgoed, zoals bv. een oude hoeve in agrarisch gebied) nog in overeenstemming is met de huidige ruimtelijke beleidsvisie.

Het actuele ruimtelijk beleid voorziet een bouwshift met als doel de bestaande open ruimte te vrijwaren of te herschikken en bijkomende open ruimte te creëren. Kernversterking is momenteel de ruimtelijke opgave voor Vlaamse steden en gemeenten. Nabijheid van voorzieningen en functies voor woningen (nutsvoorzieningen, openbaar vervoer, winkels, scholen...) om verplaatsingen via de auto te beperken, staan vandaag bovenaan de lijst. Het toelaten van zonevreemde functiewijzigingen kan leiden tot handelingen die hiermee in conflict zijn. Dit probleem werd ook benadrukt door de besturen die deelnamen aan de workshops. Gemeenten zijn vaak terughoudend tegenover de afwijkingsmogelijkheid vanwege de spanningen die het teweeg brengt met de goede ruimtelijke ordening. Daarnaast merken ze dat de aanvragen leiden tot sectorale conflicten, bijvoorbeeld met het departement natuur & milieu en het departement landbouw & visserij. De vraag van herbestemming van erfgoed brengt vaak handelingen met zich mee, die in strijd zijn met de bouwshift (denk aan verhardingen en bijgebouwen) of met andere aspecten van het actuele ruimtelijk beleid (vertuining, mobiliteit...), juist omdat de vragen vooral bij landelijk gelegen erfgoed voorkomen.

Om deze reden denken wij dat het net goed is dat het gaat om een afwijkingsmogelijkheid, een kans om na te denken over de specifieke situatie en de voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen. Neem nu een afgelegen hoeve in agrarisch gebied langs een onverharde buitenweg. Het is niet wenselijk om hier een hotel van te maken, want dan moet er een verharde weg aangelegd worden, parkeervoorzieningen; er moet gedacht worden aan elektriciteit, water, riolering; het brengt verhoogde mobiliteit met zich mee, enzovoort. Maar stel nu een ruime historische villa of landhuis, gelegen in een park langs een steenweg, die reeds volledig uitgerust is. Waarom zou het hier niet mogelijk zijn vanuit ruimtelijk beleid, om er een hotel van te maken? Over het algemeen zal een zonevreemde functiewijziging in randstedelijk of stedelijk gebied een minder grote druk uitoefenen op de omgeving dan in een landelijk of agrarisch gebied, waar de problematiek van open ruimte veel gevoeliger is. Daarom is er steeds een goede afweging nodig tussen het behoud van het erfgoed enerzijds en de eventuele nadelen die ermee gepaard gaan voor de ruimtelijke ordening, anderzijds.

Bij nader onderzoek naar de zonevreemde afwijkingsmogelijkheden, opgenomen in de VCRO, stellen we vast dat niet enkel bouwkundig erfgoed zich kan beroepen op de afwijkingsmogelijkheid om een zonevreemde functie op te nemen. Niet enkel erfgoed 'profiteert' van deze mogelijkheid. Het gaat om een veel langere lijst van mogelijkheden waarbij het bezit van erfgoedwaarde, slechts één van de vele mogelijkheden is.

Artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vermeldt het volgende:

'Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in :*
 - 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*
 - 2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding « recreatie » sorteren;*

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.'

Het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen bepaalt alle zonevreemde functiewijzigingen die toelaatbaar zijn. Zo verduidelijkt artikel 3 onder welke voorwaarden een woning een complementaire functie als kantoorfunctie mag opnemen (max. 100 m²) en artikel 4 onder welke voorwaarden er toeristische logies mogen ondergebracht worden (max. 8 tijdelijke verblijfsgelegenheden). Artikel 5 regelt het herbestemmen van een niet-landbouwgebouw tot woning (als het deel uitmaakt van een bouwengroep) en zo zijn er nog meer uitzonderingen mogelijk.

Artikel 10 heeft betrekking op de inventaris bouwkundig erfgoed en bepaalt dat er een vergunning kan worden verleend als de voortzetting van de vroegere functie niet haalbaar is of geen duurzame leefbaarheid van het gebouw of het gebouwencomplex garandeert en als de nieuwe functie de erfgoedwaarde ongeschonden laat of ze verhoogt.

Aangezien de vaststelling op de bouwkundige inventaris maar één van de redenen is om een zonevreemde functiewijziging toe te laten, menen we dat het niet zinvol is om zich enkel vragen te stellen over deze ene uitzonderingsmogelijkheid. Bij een strenger ruimtelijk beleid dat uitzonderingen zou schrappen, zouden al deze uitzonderingen moeten onderzocht worden op hun wenselijkheid.

Onderzoeksvraag 4

Is de afwijkingsmogelijkheid beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm? Of zijn er andere instrumenten die dit doel op een gemakkelijkere manier bereikbaar maken?

Vanuit het oogpunt van erfgoed is de afwijkingsmogelijkheid zeker verdedigbaar én ook doelmatig. Van de 61 aanvragen voor functiewijzigingen (cijfers 2015), bleef het gebouw in 45 gevallen behouden en kunnen we stellen dat in meer dan de helft van de gevallen ook de erfgoedwaarde bewaard bleef of verhoogd werd. Dit rechtsgevolg biedt ongetwijfeld opportuniteiten voor erfgoed dat anders verloren dreigt te gaan. Denk bijvoorbeeld aan een leegstaande papierfabriek, een voormalig militair ziekenhuis, een oude steenbakkerij, een vierkantshoeve of een kasteel met omringend kasteeldomein. Of wat te zeggen van een landelijk gelegen kerk of kapel?

Er kan evenwel kritiek geuit worden, aangezien de vraag naar functiewijziging en verbouwing niet steeds ingegeven is vanuit de wens tot behoud van het erfgoed. We zien vaak dat bij een concreet project, het doel 'behoud van de erfgoedwaarden' ondergeschikt wordt aan het economische doel. Speculatie loert soms om de hoek. Doordat een kasteel opgenomen is in de bouwkundige inventaris, ontstaan er kansen die een ander

kasteel niet heeft. De verkoopwaarde stijgt als de mogelijkheid tot een economisch interessante herbestemming aanwezig is.

Soms is dit echter wel de enige manier om het behoud van het erfgoed economisch haalbaar te maken. Denk maar aan de restauratie van een vierkantshoeve. Hier is het vaak onmogelijk om als particulier de restauratie te financieren. Wanneer van de vierkantshoeve meerdere woongelegenheden gemaakt worden, wordt het voor de eigenaar meteen een stuk haalbaarder. Het is dus wel verdedigbaar, maar tegenover de 'lusten' die alzo geboden worden, is het belangrijk om ook de voorwaarden van behoud strikt te doen naleven.

Is de afwijkingsmogelijkheid verdedigbaar en doelmatig in de actuele vorm? Ja, omdat het een mogelijkheid is. Het is geen automatisme, maar een kans, een optie om het erfgoed van afbraak te vrijwaren en het erfgoed misschien juist te zien als een sturende kracht binnen een grotere ontwikkeling. Er zou alleen beter op toegezien moeten worden dat de aanvraag (en de uitvoering) wel degelijk ook het erfgoed ten goede komt. Dit is mogelijk door strengere eisen voor de kwaliteit van het dossier voorop te stellen en specifiek voor erfgoed bijkomende informatie te vragen bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. In het volgende hoofdstuk 2.5 Motiveringsplicht bij sloop en kap doen we hiervoor een aantal suggesties en stellen we voor om de aanvrager het erfgoed en de impact van de gevraagde functiewijziging op het erfgoed veel beter te beschrijven (Cultuurhistorisch Profiel of Erfgoedtoets). De vergunningsverlener zou er op die manier gemakkelijker op kunnen toezien dat de erfgoedwaarden in acht worden genomen en/of kan hij op deze manier eenvoudiger randvoorwaarden koppelen aan de vergunning.

Het (her)gebruiken en geven van een (nieuwe) functie aan onroerend erfgoed vormt soms de enige garantie op behoud. Voorwaarde is dan wel dat bij het invullen van deze bestemmingen op een kwalitatieve manier wordt omgegaan met de erfgoedwaarden. Het onroerend erfgoed moet ten eerste een 'geschikte' bestemming krijgen om de instandhouding te verzekeren en ten tweede moet er in meer in detail gekeken worden naar het gebouw en het ontwerp zelf. Wat zijn de erfgoedwaarden heel concreet? Wat is de geschiedenis en het verhaal van het pand, waar liggen zijn kwaliteiten? Is het vandaag nog authentiek of gebeurden er ongewenst aanpassingen die nu weggewerkt kunnen worden binnen het project? Dient er afgebroken of bijgebouwd? Welke materialen worden er voorgesteld? Welke bijkomende openingen zijn er nodig in de daken en de gevels? Hoe zal de open ruimte errond aansluiten? Belangrijk is het, bij elk project dat te maken heeft met erfgoed, inzicht te verschaffen in de erfgoedwaarden en kwaliteit na te streven.

2.1.4. Conclusie

Afgaande op het referentiejaar 2015 (de cijfers van 2019 zijn te moeilijk te interpreteren) zien we dat er jaarlijks een 60 functiewijzigingen voor vastgesteld erfgoed zijn waarvan er ongeveer 80% worden goedgekeurd. Bij 90% van de toelatingen leidt dit tot behoud van het goed met in mindere of meerdere mate behoud van de erfgoedwaarden.

De afwijkingsmogelijkheid laat toe dat zonevreemd gelegen vastgesteld bouwkundig erfgoed meer ontwikkelingskansen krijgt en zo behouden kan blijven. Vanuit het oogpunt van erfgoed is het daarom een doelmatig rechtsgevolg. Het geeft een kans om na te denken over de specifieke situatie en het erfgoed te behouden. Het behoud van een inventarisitem staat echter niet altijd gelijk aan het behoud van alle erfgoedwaarden van dit item. Het is een moeilijke en delicate kwestie, waarbij een goede uitvoering veel inspanning vraagt. Kennis van erfgoed en vaardigheid om er gevoelig mee om te gaan, ontbreekt vaker bij bescheidener erfgoed dan bij beschermde monumenten.

Toelaten van zonevreemde functiewijzigingen in het algemeen (er zijn, buiten vastgesteld erfgoed, nog een hele reeks afwijkingsmogelijkheden) kan leiden tot handelingen die in conflict zijn met het actuele ruimtelijk beleid dat streeft naar kernversterking en vrijwaring van open ruimten (bouwshift). Het blijft belangrijk dat het een mogelijkheid is en geen automatisch recht en dat er gemotiveerd en afgewogen moet worden.

Uit het onderzoek kwam duidelijk naar voor dat de context waarbinnen het erfgoed gelegen is een grote rol speelt. Het merendeel van de aanvragen tot functiewijziging zijn gelegen in landelijk gebied. Het gaat dan meestal om het herbestemmen van een hoeve of een deel van een hoeve. We zien hierbij dat dit soort herbestemmingen vaak leidt tot verlies van erfgoedwaarden, in die zin dat het landelijke en authentieke ka-

rakter van de boerderij vervaagt. Binnen de landelijke en randstedelijke context zien we vaker de herbestemming van industriële panden. Architecturaal lenen deze, meestal reeds atypische gebouwen, zich beter tot een herbestemming zonder hun karakter te verliezen. Stedelijke aanvragen komen weinig voor, omdat de zonevreemdheid in een stedelijke context niet erg courant is.

Al bij al zien we een eerder positieve invloed op het erfgoed, zeker wanneer er nauw toegezien wordt op de aanvraag en de uitvoering ervan. Weigering van een functiewijziging heeft meestal een negatiever gevolg op de erfgoedwaarden dan een toelating, omdat dat vaak leidt tot leegstand, verval of sloop.

2.2. Afwijkmogelijkheid volgens de energieprestatierelgeving

2.2.1. Uit het bestek (p. 30 en 31)

Voor renovaties van gebouwen die zijn vastgesteld in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, gelden volgende algemene vrijstellingen voor de bestaande, niet herbouwde delen:

- vrijstelling van de maximale U-waarden voor de gevelonderdelen (muren en ramen) die zichtbaar zijn vanop de openbare weg;
- vrijstelling van de luchttoevoereisen in de ruimten waar alleen ramen die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg, worden vervangen.

Deze algemene vrijstelling laat toe dat het vastgestelde bouwkundig erfgoed niet volledig hoeft te voldoen aan de EPB-eisen en draagt zo bij aan het behoud van de erfgoedwaarden. De vraag stelt zich echter of in tijden waarin iedereen moet bijdragen aan het bereiken van de klimaatdoelstellingen, waarbij het energiezuiniger maken van het bestaande gebouwde patrimonium één van de prioritaire maatregelen is, een dergelijke algemene vrijstelling nog te verantwoorden is. Biedt de mogelijkheid tot individuele afwijking of vrijstelling, zoals voorzien in artikels 9.1.27 en 9.1.28 van het Energiebesluit, niet voldoende garanties voor de situaties waarin de energiezuinige maatregelen nefast zijn voor het behoud van de erfgoedwaarden van het geïnventariseerde erfgoed?

Te onderzoeken:

- 1. In hoeveel gevallen wordt de algemene vrijstelling in 2015 en 2019 toegepast bij EPB-berekeningen voor vastgesteld bouwkundig erfgoed (gelegen buiten de perimeter van een beschermd monument of een beschermd stads- of dorpsgezicht)? En om welke typologieën gaat het (privéwoningen, openbare gebouwen, ...)?*
- 2. Hoeveel gevallen van individuele afwijking en individuele vrijstelling zijn de voorbije jaren aan het VEKA aangevraagd omwille van behoud van de erfgoedwaarden (zowel geïnventariseerd als beschermd erfgoed)*
- 3. Is de algemene vrijstelling effectief voor het behoud van de erfgoedwaarden van het geïnventariseerde bouwkundig erfgoed?*
- 4. Is de algemene vrijstelling nog wenselijk voor het actuele energiebeleid (en bij uitbreiding het woonbeleid)?*
- 5. Is de algemene vrijstelling beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm? Of zijn er andere instrumenten die dit doel op een gemakkelijkere manier bereikbaar maken?*

2.2.2. Hoe werkt de energieprestatierelgeving?

Bij aanvang van een project maakt de zogenaamde EPB-verslaggever een 'startverklaring' op. Dit is een soort intentieverklaring met een opsomming van de maatregelen die zullen ingezet worden om aan de energieprestatierelgeving te voldoen. In deze startverklaring kan de verslaggever aanvinken dat het pand in kwestie opgenomen is in de inventaris van het onroerend erfgoed. Wellicht duidt dat erop dat ze in het project toepassing willen maken van de algemene vrijstelling van enkele regels voor schildelen – met name de maximale U-waarde en de luchttoevoereisen – en dat voor gevelonderdelen die zichtbaar zijn vanaf het openbaar domein.

Op het einde van een project maakt de EPB-verslaggever een EPB-aangifte op, met een omschrijving van de maatregelen die daadwerkelijk zijn ingezet om te voldoen aan de energieprestatierelgeving: een vergelijking bv. van de werkelijke U-waarde van de ramen die werden vernieuwd met de maximaal voorgeschreven U-waarde. Hier vinden we geen verwijzing meer naar de inventaris: als er vanaf de straat zichtbare ramen volgens het oude model hermaakt werden, of als er geen ventilatieopeningen werden voorzien om de lucht toe te voeren met een ventilatie systeem C, dan komen die ramen gewoon niet voor in het verslag.

Wanneer nu een inspecteur van het VEKA bij een plaatsbezoek opmerkt dat er vanaf de straat zichtbare ramen niet kunnen voldoen aan de energieprestatieregelgeving (er zit bv. geen dubbele beglazing in), dan kan dit in verband gebracht worden met de algemene vrijstelling voor een inventarisband.

Een initiatiefnemer kan ook expliciet een uitzondering aanvragen wegens behoud van erfgoedwaarden: het gaat dan bv. om afwijkingen over ramen die niet zichtbaar zijn vanaf het openbaar domein, maar toch erfgoedwaarde hebben. In zo'n geval maakt het VEKA een nota aan de minister op waarin de argumenten voor de afwijking worden opgesomd en geëvalueerd. De nota sluit af met het advies om de afwijking al of niet toe te staan.

Eigenaars moeten de uitzondering wel aanvragen binnen de negen maand na de vergunning en vóór de start van de werken. Later ingediende aanvragen zijn niet ontvankelijk.

2.2.3. Informatiebronnen

Het VEKA heeft een rekenblad aangeleverd met alle dossiers van 2014 tot 2020 waarvan de startverklaring vermeldt dat het om een inventarisband gaat. Per dossier is aangegeven om welk type gebouw het ging, en de spreiding van de betreffende projecten over gemeentes en provincies.

We kregen ook een rekenblad met een lijst van dossiers waarvoor een individuele afwijking werd aangevraagd, en dat tussen 2015 en 2019.

We kregen ook inzage in deze dossiers, waar nodig met inachtneming van de privacy van de betrokken eigenaars en hun adviseurs: aanvraag tot afwijking, mailverkeer, nota van het VEKA aan de minister en MB over de afwijking.

De energieprestatieregelgeving kwam onvermijdelijk ter sprake in de talrijke gesprekken die we gevoerd hebben met gemeentelijk ambtenaren, met lokale huisvestingsmaatschappijen, tijdens de vier workshops. Om volledige klaarheid te krijgen in sommige dossiers zijn we sommige projecten ook daadwerkelijk gaan bekijken: een plaatsbezoek is soms zoveel relevanter dan deskresearch.

2.2.4. Analyse

Onderzoeksvraag 1

Uit de rekenbladen aangeleverd door het VEKA kunnen we volgender cijfers afleiden:

- Startverklaringen in 2015
 - In 147 startverklaringen is 'inventaris onroerend erfgoed' aangevinkt.
 - Typologie: 100 x 'wonen', 4 x 'school', 11 x 'kantoor' en 'kantoor met wonen', 32 x 'andere' (winkel, horeca, assistentiewoningen, culturele infrastructuur, allerlei logies...).
 - In 19 gevallen gaat het om een beschermd monument, in 101 gevallen om inventaris, in 27 gevallen om een gebouw gelegen in beschermd landschap of stads- of dorpsgezicht.
- Startverklaringen in 2019
 - In 191 startverklaringen is 'inventaris onroerend erfgoed' aangevinkt.
 - Typologie: 129 x 'wonen', 1 x 'school', 8 x 'kantoor' en 'kantoor met wonen', 4 x 'andere' (winkel, horeca, assistentiewoningen, culturele infrastructuur, allerlei logies...), 4 x 'GD residentieel', 44 x 'GD niet residentieel'. (PS: GD staat voor gemeenschappelijke delen).
 - In 62 gevallen gaat het om een beschermd monument, in 73 gevallen om inventaris, in 56 gevallen om een gebouw gelegen in beschermd landschap of stads- of dorpsgezicht.

Daarmee lijkt de eerste onderzoeksvraag beantwoord maar we moeten toch voorbehoud maken. Met de beschikbare informatie kunnen we immers niet uitmaken of eigenaars daadwerkelijk gebruik gemaakt hebben van de afwijkingmogelijkheden. Daarvoor zouden we ieder afzonderlijk project ter plaatse moeten bekijken, wat binnen het kader van dit veeleisend onderzoek een onmogelijke opdracht is en misschien zelfs een aantasting van de privacy betekent.

Met de beschikbare informatie kunnen we evenmin achterhalen of eigenaars gebruik gemaakt hebben van

de afwijkingmogelijkheden omwille van hun zorg om erfgoed of om de energieprestatieregelgeving te omzeilen op het vlak van isolatie- en/of ventilatie-eisen. Onze praktijkervaring (en die is in ons onderzoeksteam uitgebreid in tijd en specialisatie) leert dat professionele initiatiefnemers streven naar goede energieprestaties omwille van de verkoopbaarheid, terwijl private eigenaars soms de vele (EPB-)regels proberen te omzeilen.

In dit verband is de getuigenis van de Leuvense erfgoedambtenaar interessant. Sinds 7 januari 2019 is er in de stad een erfgoedverordening van kracht. De inventaris wordt versneld geactualiseerd en wordt als een 'marker' ingezet: een eigenaar die aan de slag wil in een geïnventariseerd pand, moet een cultuurhistorisch profiel opstellen (de stad ondersteunt deze verplichting soms met een subsidie). Deze procedure leidt tot overleg met de erfgoeddienst en vaak ook tot plaatsbezoeken. Nu blijkt tijdens deze ontmoetingen dat de Leuvenaars in de meeste gevallen willen dat hun pand voldoet aan de energieprestatieregelgeving, en de stadsdienst gaat men hen op zoek naar oplossingen die zowel de energieprestatie als de erfgoedwaarde ten goede komen.

Op basis van al deze overwegingen kunnen we met redelijkheid concluderen dat eigenaars doorgaans wel hun pand energetisch wensen te verbeteren.

Dit deelonderzoek brengt ons geheel terzijde op het spoor van een belangrijke nevenkwestie, zowel op vlak van erfgoed als van energieprestatie: het vervangen van buitenschrijnwerk wordt aanzien als een onderhoudswerkzaamheid wanneer de raamindeling in grote mate gelijk blijft. Onderhoudswerkzaamheden zijn echter niet vergunningsplichtig en ontsnappen dus aan beide beleidsdomeinen. Uit eigen ervaring, uit getuigenis van betrokken gemeentelijke ambtenaren en uit gesprekken met het VEKA weten we dat er bij dergelijke onderhoudswerkzaamheden dikwijls ongelukkige dingen gebeuren: al te vaak worden mooie raamopeningen met gebogen waaiers ontsierd door rechthoekige ramen, niet zelden wordt mooi geprofileerd houten schrijnwerk vervangen door lomp pvc-schrijnwerk of vlakke alu-profielen, dikwijls draagt de ingreep onvoldoende bij tot een betere energieprestatie van het pand...

Onderzoeksvraag 2

Onderzoeksvraag 2 behelst alle gevallen van individuele afwijking en individuele vrijstelling die alle voorbije jaren aan het VEKA zijn aangevraagd omwille van behoud van de erfgoedwaarden in inventarispannen én monumenten. Het VEKA heeft ons alle nota's bezorgd die hierover zijn gestuurd naar de minister, waar nodig met inachtneming van de privacy van de betrokken eigenaars en hun adviseurs.

Hierna een kort overzicht van de verschillende nota's.

- Het gaat in totaal om 45 dossiers voor aanvragen van 2015 tot 2020.
- 1 dossier heeft betrekking op een aanvraag in een beschermd cultuurhistorisch landschap: de afwijking werd toegestaan.
- 24 dossiers gaan over beschermde monumenten: 15 afwijkingen werden toegestaan, 5 aanvragen waren niet ontvankelijk wegens laattijdige indiening, 4 dossiers lijken nog niet beslecht volgens de gegevens die we konden inkijken.
- 18 dossiers gaan over inventarispannen: 5 afwijkingen werden toegestaan, 2 aanvragen waren niet ontvankelijk wegens laattijdige indiening, 2 aanvragen lijken nog niet beslecht, 4 aanvragen bleken uiteindelijk niet nodig, 5 aanvragen hebben eerder met technische kwesties te maken en niet zozeer met erfgoedoverwegingen.
- 2 dossiers zijn verkeerdelijk meegegeven want ze hebben in geen enkel opzicht iets te maken met erfgoed.

De conclusie is duidelijk: in de jaren 2015 tot 2020 zijn amper 34 individuele aanvragen ingediend tot afwijking omwille van het behoud van erfgoedwaarden.

Onderzoeksvraag 3

De vraag of de algemene vrijstelling effectief is naar het behoud van erfgoedwaarden, zouden we eenvoudig kunnen beantwoorden met deze hypothese: *wanneer het item 'Inventaris' is aangevinkt, is er ruimte ontstaan*

om het behoud van erfgoedwaarde mee in overweging te nemen bij het invullen van de energieprestatie-regelgeving. Zoals aangegeven onder onderzoeksvraag 1, gaat het om 147 startverklaringen in 2015, 191 startverklaringen in 2019 en 931 startverklaringen in de jaren 2014 tot 2020 samen!

Maar is zo'n louter kwantitatieve benadering niet simplistisch? Zoals we bij onderzoeksvraag 1 hebben uitgelegd, weten we alleen hoeveel keer het item 'inventaris' is aangevinkt in de EPB-startnota, maar uit dat getal kunnen we onmogelijk afleiden of dan ook effectief gebruik gemaakt is van de algemene vrijstelling. En we weten ook niet of de initiatiefnemer wel degelijk het behoud van erfgoedwaarden voor ogen had of integendeel oneigenlijk gebruik heeft gemaakt van de erfgoedstatus om de energieprestatie-regelgeving te omzeilen...

Om een kwalitatief inzicht te krijgen in de onderzoeksvraag bevragen we onze analyse van de individuele aanvraagdossiers tot afwijking: we kunnen er van uitgaan dat deze aanvragen representatief zijn voor het spanningsveld tussen energieprestatie en behoud van erfgoedwaarde.

De afwijkingen komen erfgoedwaarden ten goede

Heel wat afwijkingen komen het behoud van erfgoedwaarde ten goede. Het gaat dan vooral over de daken die in sommige gevallen niet langs binnen kunnen geïsoleerd worden (om waardevolle afwerking te sparen) of niet genoeg kunnen opgehoogd worden met de Sarking-methode (omwille van de aansluiting op tuitgevels bv.).

De dakkapellen vormen een categorie op zich: niet zelden gaat het om kleine functionele constructies op het dakvlak, die buitensporig lomp zouden worden indien men ze met de vereiste isolatiedikte zou afwerken. Soms zijn ze zelfs bijzonder elegant uitgewerkt wat plaatsing van bijkomende isolatie uitsluit. Hier zouden we zelfs willen suggereren, dat 'bijkomende' dakkapellen (uitbreidingen dus) ook van de afwijking zouden moeten kunnen genieten. Belangrijke overweging: het gaat telkens om een relatief kleine verliesoppervlak in verhouding tot het hele gebouw.

Veel afwijkingen hebben te maken met de onmogelijkheid om sommige muurconstructies te isoleren (langs binnen of langs buiten). Uiteraard is een ruwe afwerking in baksteenmetselwerk karakteristiek voor industriële constructies en agrarische bijgebouwen.

Tot slot vinden we een aantal cases waar de erfgoedwaarde zeker voor een deel belichaamd wordt door de authenticiteit van het schrijnwerk.

Stereotiepe benadering van schrijnwerk

Toch lijkt het ons dat het buitenschrijnwerk in veel gevallen stereotiep benaderd wordt: het moet zagezegd naar origineel model in hout, en ventilatieroosters (in geen enkele dossier is er sprake van discreet opgestelde ventilatieroosters type 'invisivent') worden geband:

'De stedelijke dienst monumentenzorg hecht ook veel belang aan het schrijnwerk. Schrijnwerk is immers het erfgoedkenmerk bij uitstek aangezien het essentieel bijdraagt tot de belevingswaarde van de voorgevel. Om geen afbreuk te doen aan de historiciteit pleiten we in de eerste plaats voor het behoud van het oorspronkelijke schrijnwerk. Authenticiteit is immers een belangrijk uitgangspunt in de monumentenzorg. Om toch aan betere comforteisen tegemoet te komen wordt er vaak wel toegelaten om dubbel glas te plaatsen in de bestaande sponning. Pas wanneer behoud niet mogelijk blijkt of het schrijnwerk reeds werd vervangen, kan er geopteerd worden voor de vervanging van het schrijnwerk naar oorspronkelijk model, dit zowel wat betreft materiaalgebruik, profilering, detaillering en afwerking... Omwille van de authenticiteit van de gevel en het historisch beeld van het schrijnwerk, is het niet wenselijk om in de nieuwe ramen verluchtingsroosters te plaatsen. De gesloten bovenlichten dienen opengemaakt.'

Uiteraard zijn rechte ventilatieroosters in gebogen waaiers niet goed te keuren, maar in veel gevallen kunnen we aantonen dat het plaatsen van een discreet rooster de erfgoedwaarde niet aantast. Ook een grotere diepte van houten ramen, die toelaat om de nodige aanslagen en ontspanningsruimtes in te bouwen en de isolerende waarde te verhogen, is in veel gevallen perfect te verzoenen met erfgoedwaarde. Op dit vlak zou er meer ruimte moeten zijn voor overleg en gedachtewisseling om, met respect voor de erfgoedwaarden,

een evolutie mogelijk te maken die het comfort in aanzienlijk mate kan verhogen.

Onderzoeksvraag 4

Wanneer we focussen op één enkel geval, dan lijkt het alsof de nadelige gevolgen van de algemene vrijstelling voor het energiebeleid zeer groot zijn. De algemene vrijstelling slaat op alle geveldelen zichtbaar van op de openbare weg. Een pessimistische inschatting is dan dat de transmissieverliezen 1/5 groter zijn.

In werkelijkheid zal het nooit zo'n vaart lopen: we hebben aangetoond dat zowel professionele operatoren als particulieren over het algemeen streven naar een goede energieprestatie.

Concreet leidt de algemene vrijstelling vooral tot een iets mindere energetische prestaties van het buitenschrijnwerk (dun dubbel glas, ondiepe houten profielen) en tot minder goed geventileerde kamers aan de straatzijde. We zeggen wel 'minder goed geventileerd' want een 'voorzichtig en redelijk persoon' zal ten gepaster tijde het raam wel eens openzetten.

Als we ook nog het geheel van aanvragen in de context van alle bouwaanvragen bekijken (zo'n 70.000 per jaar!), dan leren de cijfers ons dat over het geheel van de jaren 2014 tot 2020, slechts in 931 bouwaanvragen het item 'inventaris' werd aangevinkt, hetzij in 0,2%. De algemene vrijstelling heeft dus een verwaarloosbaar effect op het verduurzamen van het gebouwd patrimonium.

Onderzoeksvraag 5

Of de vrijstelling beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig is kan al enigszins beantwoord worden aan de hand van vorige bedenkingen: een rechtsgevolg dat moeilijk kan getraceerd en geëvalueerd worden, is op zijn zachts gezegd ongelukkig. Uit getuigenissen van gemeentelijke ambtenaren weten we ook dat dit rechtsgevolg zo goed als onbekend is en/of tot verwarring leidt. Zowel architecten als EPB-verslaggevers kunnen er geen raad mee.

We zouden de onderzoeksvraag kunnen opentrekken en ons bekommeren om de vraag '*of de algemene vrijstelling beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig is voor het actuele energie-, erfgoed- en woonbeleid*'. We graven hiervoor wat dieper in de individuele aanvraagdossiers tot afwijking die wellicht representatief zijn voor het spanningsveld tussen energieprestatie en behoud van erfgoedwaarde.

Formele adviezen?

Op eerste zicht zijn de nota's van het VEKA en de ministeriële besluiten zeer formeel: ze zijn steeds opge maakt aan de hand van hetzelfde sjabloon, waarin kort de bijzonderheden van het project zijn opgenomen, de omschrijving van de gevraagde afwijking, de verwijzing naar de eisen van Onroerend Erfgoed (het agentschap of in voorkomend geval de betrokken stedelijke dienst), en de conclusie.

Naar mate de EPB-eisen strenger worden zien we echter dat het VEKA meer en meer informatie opvraagt, suggesties doet, zelf de gegevens ter controle invoert in de software... De vragen hebben dikwijls betrekking op de mogelijkheid om een systeem D toe te passen in plaats van een systeem C dat dan weer niet werkt omwille van de veel voorkomende erfgoedeis om geen raamroosters te plaatsen.

Hulp bij invoer in de software blijkt meer dan eens bijzonder nuttig: het gaat immers om een complexe materie op zowel energetisch als op restauratief vlak. In enkele gevallen zien we dat ontwerpers en studie bureaus door deze gedachteswisseling gestimuleerd worden om creatieve oplossingen te bedenken of om hun restauratiekeuzes te verfijnen. Deze wisselwerking leidt zowel tot betere energetische prestaties als tot behoud van erfgoedwaarde.

Scheiding van de disciplines

In het beschreven proces blijft de scheiding tussen het energie-agentschap en het agentschap onroerend erfgoed totaal. Het zijn de architecten en studie bureaus die met het VEKA overleggen, en zelfs tussenpersoon (of eerder 'doorgeefluik'?) spelen tussen beide Vlaamse agentschappen. Dit is niet uitzonderlijk: in zo goed als alle vergunningentrajecten beperken de verschillende disciplines zich tot hun eigen domein, zonder zich af te vragen wat de mogelijke relatie zou kunnen zijn met andere disciplines.

Terreinervaring leert nochtans dat net die uitwisseling van gedachten vanuit verschillende disciplines leidt tot beter wederzijds begrip, en zelfs tot verdieping en actualisering van de eigen deskundigheid. We verwijzen naar verschillende projecten met een lange voorgeschiedenis die we verder ter sprake brengen, naar de

diepgaande discussies in de Provinciale Omgevingsvergunningscommissie (POVC) van Vlaams-Brabant, naar de gedachtewisselingen in sommige commissies ruimtelijke ordening, naar de getuigenissen die we konden capteren op de digitale workshops tijdens ons onderzoek... Gezien de immense uitdagingen zowel op vlak van energie als van erfgoed, merken we hier toch een grote lacune op.

Welke erfgoedautoriteit?

In heel wat dossiers zien we tussenkomsten van ofwel de afdeling onroerend erfgoed, ofwel van een stedelijke erfgoeddienst of monumentenzorg. In de workshops en in interviews werd ook dikwijls verwezen naar lokale erfgoed commissies of adviesraden.

Naar verluidt echter hecht het VEKA vooral belang aan de autoriteit van het agentschap omdat lokale diensten niet dezelfde onafhankelijkheid zouden hebben. Soms wordt zelfs expliciet gevraagd naar een fiat van het agentschap over het advies van een stedelijke dienst.

Dit raakt aan één van de kernvragen van dit onderzoek: wat als de centrale sturing vanuit Vlaanderen vervalt en de vaststelling van de inventaris lokaal gebeurt?

Omgaan met complexiteit

In verschillende onderzochte dossiers vonden we diepgaande bouwtechnische en historische studies. De bouwgeschiedenis van de panden wordt nauwgezet in kaart gebracht. We zien hoe de plek er uit zag voorheen, we maken kennis met de stichter van het pand, we lezen welke vaklui er aan te pas kwamen en hoe ze de technieken van hun tijd toepasten, we volgen op de voet hoe het pand werd gemoderniseerd of aangepast aan nieuwe behoeften en wisselende modes, we maken kennis met verval, verwaarlozing en wederopstanding...

Tegenover de grote gelaagdheid van deze erfgoederfenis reageren burgers dikwijls zeer behoudsgezind: in discours van – vooral lokale – erfgoedambtenaren, erfgoedcommissies en burgerbewegingen wordt erg de klemtoon gelegd op behoud, ‘authenticiteit’, ‘beleving van erfgoed’. Vreemd eigenlijk omdat ons erfgoed juist een geschiedenis van vindingrijkheid en vernieuwing illustreert. We zouden een nieuwe respectvolle laag van energetische overwegingen moeten aangrijpen om de duurzaamheid van erfgoed voor de toekomst te verzekeren. We citeren even historicus Bruno De Wever naar aanleiding van de commotie rond de uitbreiding van het steen in Antwerpen:

‘Vanuit een romantisch beeld naar een onveranderd homogeen verleden -beschouwt men zo’n monument als authentiek oud. Wat het natuurlijk niet is. Nu onze realiteit steeds sneller verandert, door technologische vernieuwingen en de opkomst van nieuwe grootmachten, is de Europeaan onzeker. Mensen zoeken stabiliteit en denken die in het verleden te vinden.’ (de Standaard, 30 april 2021)

Verdieping en vernieuwing

De analyse van de dossiers van individuele afwijkingen is bijzonder leerrijk op dat vlak: we zien diepgang en vernieuwing opduiken, vooral in dossiers die een lang wordingsproces doorlopen, met veel onderzoek en veel gedachtewisselingen. We herhalen enkele citaten:

uit een bouwvergunning:

‘Met het huidige ontwerp wordt een hedendaags gebruik mogelijk, zonder afbreuk te doen aan de kernkwaliteiten van het erfgoed. Hierbij wordt door de ontwerpers uitgegaan van een dynamische waardenstelling: het bestaande wijst de weg, de vernieuwing vindt plaats binnen de logica van het plan en in de geest van Fierens.’

uit een bouwtechnisch dossier:

‘Men zou kunnen stellen dat het geen absolute vereiste is om een monument als het gerechtshof aan al deze eisen (comfort, ecologische voetafdruk verminderen, veiligheid) te laten voldoen. Het gevaar wordt dan wel dat het gebouw in zodanige staat komt te verkeren dat het geen economisch belang meer heeft, waardoor het niet alleen zijn functie als gerechtsgebouw zou verliezen, maar functioneel irrelevant zou worden! De oefening bestaat er dus in een evenwicht te vinden tussen dat eisenpakket en de manier

waarop dit toegepast kan worden in het gebouw, zonder de waardigheid van het monument aan te tasten.'

uit een aanvraag tot afwijking:

'In nauw overleg met Onroerend Erfgoed en Monumentenzorg van de stad werd geopteerd om nieuwe en aangepaste openingen 'leesbaar' te maken door te opteren voor een alternatieve invulling in zeer fijne thermisch onderbroken stalen restauratieprofielen (Jansen Janisol Arte, behoudens enkel uitzonderingen) die verwant zijn aan de oorspronkelijke fijne profielen. Het betreft hier onder andere de historische openingen in deel A die door de jaren heen aangepast en ingebouwd werden, alsook nieuwe of aangepaste openingen in andere delen.'

in het dossier van een steenbakkerij: In dit wonderbaarlijk en fascinerend bouwwerk stelt het Agentschap voor om de vereiste isolatie te realiseren met een lichte en reversibele geïsoleerde vloer overheen de ovenconstructie zodat de originele constructie bewaard blijft maar er toch een hedendaags en comfortabel gebruik mogelijk wordt...

2.2.5. Conclusie

We weten na het onderzoek van dit rechtsgevolg dat afwijkingen van de energieregelgeving het energiebeleid niet echt in gevaar brengen. Er zijn weliswaar verbeteringen mogelijk: het zou goed zijn om vanuit erfgoed een aantal vooringenomen standpunten in vraag te stellen en zich te verdiepen in technische vernieuwingen die te verzoenen zijn met erfgoedwaarde. We hebben bijvoorbeeld in een aantal cases aangetoond dat een discreet ingebouwde ventilatierooster geen aanslag is op de erfgoedwaarde.

In de verschillende dossiers zien we veel diepgang en reflectie: dankzij hard werk, dankzij de deskundigheid van architecten, ingenieurs en erfgoedconsulenten, dankzij veel overleg en uitwisseling van inzichten. We vinden dat terug in complexe restauratiedossiers, in de aanpak van atypische gebouwen, in de uitwisseling van informatie tussen het VEKA en initiatiefnemers (of hun raadgevers).

Vanuit dat perspectief kunnen we moeilijk pleiten voor het behoud van de algemene vrijstelling: ze is niet op te volgen, ze is niet te controleren, ze leidt niet tot nadenken, ze leidt niet tot uitwisselen van inzichten. We moeten op zoek gaan naar een procedure met beperkte administratieve last die initiatiefnemers uitdaagt om tegelijk na te denken over erfgoedwaarde én energieprestatie, die de verschillende disciplines in dialoog brengt.

Een eerste stap bestaat er in om de inventaris te zien als een 'marker', een 'vlag',... die specifieke aandacht vraagt. Goede ruimtelijke ordening betekent nu eenmaal dat *'het aangevraagde, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld (wordt) aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4.'* (VCRO art. 4.3.1. § 2).

Wie wil ingrijpen op een inventarisband zou dus expliciet een erfgoedtoets moeten uitvoeren (vergelijkbaar aan het 'cultuur-historisch profiel' opgelegd in de erfgoedverordening van de stad Leuven, of aan de CHE-rapport in een bestemmingszone woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde) en daar een 'ontwerpstrategie' aan koppelen.

Hoe een stad of gemeente dergelijke aanvraag behandelt en beoordeelt is een kwestie die we in andere hoofdstukken beantwoorden. Het gaat hierbij om het statuut van een erfgoedgemeente of over de advieskwaliteit van een intergemeentelijk adviesinstantie. Of de inventaris op Vlaams niveau dan wel op lokaal niveau is vastgesteld mag geen rol spelen: iedereen aanvaardt toch ook de verordenende kracht van een gemeentelijk RUP?

Binnen zo'n scherp afgebakende context is een algemene vrijstelling geen goede zaak, noch voor het energiebeleid, noch voor het woonbeleid, noch voor het erfgoedbeleid. Het lijkt ons beter dat zowel voor beschermde monumenten als voor inventarispannen de mogelijkheid bestaat tot een individuele afwijking die het VEKA kan toestaan op basis van een degelijk onderbouwde aanvraag. De stedenbouwkundige vergunning – een 'gebonden bevoegdheid' van de gemeente – geldt als kader van de 'erfgoedwaarde'. In het ideale geval wordt hierover een 3PO vergadering belegd: een driepartijen overleg met het VEKA, de lokale erfgoedverantwoordelijke en de initiatiefnemer.

Deze afwikkeling zal niet leiden tot een zware administratieve last voor de Vlaamse overheid: we hebben gezien hoe weinig aanvragen tot individuele afwijkingen er zijn ingediend de laatste jaren, en we weten met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de meeste burgers wel de energieprestatie van hun pand willen verbeteren.

Een laatste heikel punt dat we moeten aanpakken, zowel in het belang van het energiebeleid als het erfgoedbeleid, is de vervanging van vensters. Vermits dit op Vlaams niveau zo goed als niet vergunningsplichtig is, kan een lokaal initiatief zoals een erfgoedverordening, hooguit een meldingsplicht opleggen. Of dit volstaat om de zoektocht naar goede oplossingen uit te lokken is nog maar de vraag. En een meldingsplicht impliceert dat de energieprestatieregelgeving niet geactiveerd wordt.

Dat de vervanging van vensters als een onderhoudswerkzaamheid wordt beschouwd is begrijpelijk in gewone gevallen. Maar wanneer erfgoedwaarden én energieprestatie aan de orde zijn, gaat het om een essentiële ingreep waarvan de opvolging juridische verankering vereist. Een vastgestelde inventaris moet daarvoor toch de basis kunnen vormen?

2.3. Afwijkingsmogelijkheid volgens de regelgeving sociaal wonen

2.3.1. Uit het bestek (p. 31)

Bij sociale woningen met erfgoedwaarde wordt sociale huisvesting door renovatie gestimuleerd. In de sociale woningbouw geldt dat de kosten voor renovatie beperkt zijn tot een leningsplafond. Dat maximum wordt bepaald op basis van een simulatietabel voor investeringsverrichtingen, opgenomen in de normen waaraan sociale woningen moeten voldoen. Gaat het om de renovatie van beschermde woningen of woningen op de vastgestelde lijst, dan gelden er specifieke afwijkingen. De normen zijn te raadplegen op de website van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW). (Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017).

Uit de praktijk blijkt dat er ondanks deze afwijkingsmogelijkheid toch vaak voor de sloop van het erfgoed geopteerd wordt. Comforteisen, kostprijs en gebruikskosten wegen in de afweging zwaarder door dan het behoud van erfgoedwaarden. En als het erfgoed behouden blijft, is dit niet noodzakelijk te wijten aan de afwijkingsmogelijkheid zelf, maar kan dit ook het gevolg zijn van andere elementen (bv. behoud omwille opportuniteiten voor stadsontwikkeling).

Te onderzoeken:

- 1. In hoeveel gevallen is de sloopvergunning van vastgestelde sociale woningen aangevraagd in 2015 en 2019?*
- 2. In hoeveel gevallen wordt de afwijking in 2015 en 2019 aangevraagd, en hoeveel afwijkingen zijn toegekend?*
- 3. In hoeveel gevallen leidt de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid tot het behoud van het sociaal patrimonium mét behoud van erfgoedwaarden? En in hoeveel gevallen leidt de afwijkingsmogelijkheid desondanks tot het verlies van erfgoedwaarden?*
- 4. Is de afwijkingsmogelijkheid nog wenselijk voor het actuele beleid sociaal wonen?*
- 5. Is de afwijkingsmogelijkheid beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm? Of zijn er andere instrumenten die dit doel op een gemakkelijkere manier bereikbaar maken?*

2.3.2. Informatiebronnen

In eerste instantie kregen we van de VMSW een overzichtstabel van alle huisvestingsprojecten die betrekking hebben op de inventaris, en dit vanaf 2012 tot en met 2020.

We kregen ook een beknopte toelichting over de evolutie in de ontwerprichtlijnen. In 2008 ging de VMSW er van uit dat renovatiekosten slechts 80% mochten kosten van een nieuwbouw, in de veronderstelling dat een verbouwd pand nooit de kwaliteit kon halen van een nieuwbouw.

In 2013 volgt een nieuwe ontwerprichtlijn. Renovatie van een inventaris pand kan 100% kosten van een nieuwbouw. De kosten om een pand volledig te strippen kunnen apart in rekening gebracht worden. Er wordt wel een mechanisme ingebouwd om 'saucissoneren' te voorkomen.

In 2017 volgt een nieuwe update. De 80% regel wordt verlaten. Als de schil en de technieken volledig EPB-conform gerenoveerd worden bedraagt de ondersteuning 100%. Voor gebouwen opgenomen in de inventaris geldt ook 100% en de strip-kosten kunnen apart in rekening gebracht worden.

2.3.3. Analyse

Onderzoeksvraag 1 en 2

Laat ons het rekenblad van dichterbij bekijken:

- Het rekenblad omvat zowel panden opgenomen in de vastgestelde inventaris als in de wetenschappelijke inventaris. Het gaat in totaal om 93 projecten. Wanneer we alleen de vastgestelde inventaris selecteren – overeenkomstig de opdrachtschrijving – blijven er 53 projecten over.
- Per project worden enkele datums meegegeven die niet noodzakelijk overeenkomen met het jaartal van de omgevingsvergunning: de datum van opening van biedingen, de datum van aanvang van werken en

de datum van voorlopige oplevering. Al deze datums komen een tijd na de omgevingsvergunning en zijn soms behoorlijk gespreid in de tijd. Het eerste project in de lijst bijvoorbeeld werd aanbesteed op 16-06-2017, nam een aanvang op 15-02-2018 en werd voorlopig opgeleverd op 12-03-2020! De datum die het best overeenkomt met de scope van het onderzoek is de datum van opening van de biedingen maar het zou kunnen dat de vergunning verkregen is in het jaar daarvoor.

- Wanneer we de projecten selecteren op datum openingen van biedingen in 2015 blijven er 8 projecten over, 3 met het kenmerk 'vervanging' en 4 met het kenmerk 'renovatie'.
- Wanneer we de projecten selecteren op datum openingen van biedingen in 2019 blijven er 5 projecten over, 4 met het kenmerk 'vervanging' en 1 met het kenmerk 'renovatie'.

Op basis van deze kwantitatieve benadering komt het ons voor dat er geen 'harde' conclusies kunnen getrokken worden uit een vergelijking van de jaartallen 2015 en 2019:

- De kenmerken 'vervanging' en 'renovatie' zijn niet eenduidig. Op eerste zicht lijkt 'vervanging' te betekenen dat er voorafgaandelijk gesloopt wordt en een nieuwbouw opgetrokken, terwijl renovatie lijkt te betekenen dat de panden behouden blijven en verbouwd worden. De werkelijkheid is heel wat genuanceerder: sommige projecten gaan door voor renovatie terwijl er van de panden alleen de originele trap overblijft, in andere renovatieprojecten slopen ze enkele huizen in een rij en renoveren ze de rest... We zullen dit hierna illustreren met enkele cases. Volgens de VMSW is de labeling 'nieuwbouw/vervangingsbouw' of 'renovatie' in hun systemen rechtstreeks gekoppeld met een bepaalde 'budgetpot'. Verschuiving in de invulling kan ook leiden tot onzuivere uitkomsten.
- De meeste huisvestingsprojecten hebben een lange voorgeschiedenis, en wanneer ze eenmaal van start gaan, is dat dikwijls op basis van afspraken die veel eerder gemaakt werden. De projecten die we selecteren op basis van de opening van biedingen in 2015, zijn op het getouw gezet in 2007, 2008, 2011, 2012 en 2014. De projecten die we selecteren op basis van de opening van biedingen in 2019, zijn op het getouw gezet in 2010, 2012, 2014 en 2018.
- Sommige projecten worden in meerdere fasen uitgevoerd gespreid over vele jaren. Zo kan het dat fasen die nu pas in uitvoering gaan, nog steeds de afspraken honoreren die tien jaar geleden werden gemaakt met het Agentschap Onroerend Erfgoed.
- In al die jaren is niet alleen de tussenkomst van het Agentschap veranderd, ook de regels die de huisvestingsmaatschappij hanteert zijn bijgesteld, niet in het minste wegens de steeds toenemende eisen op energetisch vlak...
- Tot slot een niet onbelangrijke randopmerking: veel historische sociale woonwijken zijn als geheel opgenomen in de inventaris. De projecten van de VMSW omvatten zelden de hele wijk maar verlopen in fasen, al is het maar om de huurders tijdelijk in de buurt een vervangwoning te kunnen aanbieden. Bovendien zijn heel wat woningen in die wijken private eigendom geworden ten gevolge van het – inmiddels afgeschafte – kooprecht van de zittende huurder. Hierdoor hebben de wijken dikwijls hun homogene beeldwaarde verloren.

Onderzoeksvraag 3 en 4

Gezien de geschetste context in hoofdstuk 2.3.2. kunnen we geen cijfermatig antwoord geven op onderzoeksvraag 3. Gezien de evolutie van ontwerprichtlijnen van de VMSW is de afwijkingsmogelijkheid inmiddels zonder grond: de 80% regel is immers verlaten. Zoals we aangaven bedraagt de ondersteuning nu 100% als de schil en de technieken volledig EPB-conform gerenoveerd worden en voor gebouwen opgenomen in de inventaris geldt ook 100%. De eventuele de strip-kosten kunnen bovendien apart in rekening gebracht worden.

Onderzoeksvraag 5

Er is dus geen grond meer voor de afwijkingsmogelijkheid van de regels sociale huisvesting. Om te peilen naar andere mogelijke instrumenten moeten we verder kijken dan de harde cijfers. We gingen dus verschillende projecten bezoeken en hadden diepte-gesprekken met lokale huisvestingsmaatschappijen en met ontwerpers betrokken bij renovatie-operaties. We verwijzen naar de bijlagen voor een meer gedetailleerde verslaggeving.

De eerste opdracht van een lokale huisvestingsmaatschappij is het aanbieden van een comfortabele en energiezuinige woonst aan de potentiële huurder. Kandidaat bewoners hebben zo goed als geen keuze: ze staan soms 10 jaar op de wachtlijst – zo blijkt uit een interview met Woonhaven in Antwerpen – en moeten aanvaarden wat de huisvestingsmaatschappij hen dan aanbiedt, of ze komen weer voor jaren op de wachtlijst terecht! Zo'n huurder heeft geen boodschap aan de erfgoedwaarde van het aangeboden pand, maar verlangt een zuinige kwaliteitsvolle woonst.

Tegelijk zien we dat lokale huisvestingsmaatschappijen erg gehecht zijn aan hun historische woonwijken. Sociale woonwijken met erfgoedwaarde zijn vaak ook stichtende momenten in de geschiedenis van een huisvestingsmaatschappij: denk aan het Westerkwartier in Oostende, aan het project aan de Tuighuisstraat in Kortrijk of aan Kapel ter Bedehof in dezelfde stad.

De laatste jaren hebben de meeste huisvestingsmaatschappijen dan ook een programmering opgesteld voor hun oude patrimonium: wat voldoet nog aan de huidige oppervlakenormen, hoe is de energieprestatie van de woningen, wat is de onderhoudslast... Ze komen dikwijls tot de pijnlijke vaststelling dat de renovatie en de actualisering van hun patrimonium met erfgoedwaarde voor hen financieel niet haalbaar is. Lokale vergunningverlenende besturen zijn in de meeste gevallen geneigd om sloop van deze panden te aanvaarden, omdat een dure renovatie de realisatie van het bindend sociaal objectief hypothekeert...

Het rechtsgevolg is voor de huisvestingsmaatschappijen een farce. 100% kunnen lenen is voor hen geen cadeau: wanneer ze een duurdere renovatie programmeren omwille van erfgoedwaarde, betekent dat nog min nog meer een grotere leninglast, en dus verminderde slagkracht in het realiseren van hun belangrijkste taak: comfortabele, kwaliteitsvolle en goedkope woningen aanbieden aan mensen die op de private markt niet terecht kunnen. Woonhaven in Antwerpen heeft een patrimonium van 18.000 huurwoningen. Na de inhaalbeweging van inventarisatie is het aantal panden opgenomen in de inventaris gestegen van 6.000 naar 12.000, wat betekent dat ze nu een patrimonium hebben dat omwille van erfgoedwaarde een grotere leninglast teweeg brengt en hun essentiële taakstelling in gevaar brengt...

Het is bijzonder wrang dat huisvestingsmaatschappijen die al kampen met economische problemen – ontoereikende financiering, een markt die hen niet toelaat om gunstig geprijsde en goedgelegen gronden te verwerven, huurders die de laagste huurprijzen betalen – nu nog schaarse financiële middelen zouden moeten vrijmaken om erfgoed in stand te houden!

2.3.4. Conclusie

Sociale woonwijken zijn dikwijls belangrijk erfgoed: het is niet het voorwerp van dit onderzoek, maar iedere stedenbouwkundige weet dat onze geïnventariseerde woonwijken een bron van inspiratie blijven voor de duurzame wijken van de toekomst. Zie bv. het project Tuighuisstraat in Kortrijk en zoveel andere! Zoals de Russische wetenschapper Pavlov zei: 'zoek je een nieuw idee, lees dan een oud boek'.

Om de erfgoedwaarde van sociale woonwijken te vrijwaren is een drievoudig financieringssysteem nodig dat de middelen van de sociale huisvestingsmaatschappijen niet onterecht aantast:

- een daadwerkelijke financiering van duurdere renovatie van geïnventariseerde sociale wijken;
- een huurbijdrage voor de sociale huurder wanneer zijn sociale woning een onvoldoende energieprestatie heeft omwille van het vrijwaren van erfgoedwaarden;
- een substantiële bijdrage voor de hogere onderhoudslast die het in stand houden van erfgoedpanden meebrengt.

Tegelijk valt veel te leren uit de manier waarop huisvestingsmaatschappijen trachten hun patrimonium in stand te houden: we konden tal van getuigenissen optekenen van goede samenwerking tussen het agentschap Onroerend Erfgoed, de lokale diensten stedenbouw en erfgoed en de huisvestingsmaatschappijen. Eens te meer kwam hiermee het aspect 'samenwerking', 'overleg' en 'procesmatige aanpak' in beeld!

2.4. Zorg en motiveringsplicht

2.4.1. Uit het bestek (p. 32)

Artikel 4.1.9 van het Onroerendergoeddecreet formuleert voor het eerst een decretaal opgelegde zorg- en motiveringsplicht voor met een openbaar onderzoek vastgesteld erfgoed. Deze zorg- en motiveringsplicht richt zich tot administratieve overheden bij het nemen van beslissingen over eigen werken en eigen activiteiten. De administratieve overheid wordt als volgt gedefinieerd in art. 2.1, 1° van het Onroerendergoeddecreet: de federale overheidsbedrijven die in het Vlaamse Gewest werkzaam zijn, het Vlaamse Gewest, de openbare instellingen die ervan afhankelijk zijn, de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut en de andere besturen die onderworpen zijn aan het administratief toezicht van het Vlaamse Gewest. De zorg- en motiveringsplicht richt zich dus niet enkel tot de lokale besturen, maar ook tot bv. de NMBS, het agentschap Wegen en Verkeer, de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid, projectverenigingen, Polders en wateringen, sommige publiek-private samenwerkingsverbanden, sommige Regionale Landschappen, enz.

De zorg- en motiveringsplicht is nader omschreven in artikels 4.2.1 t.e.m. 4.2.3 in het Onroerendergoedbesluit, maar is in de praktijk moeilijk eenduidig toe te passen. Bovendien is de bepaling in de praktijk niet controleerbaar of handhaafbaar. Het is niet duidelijk of deze bepaling desondanks doelmatig is.

Te onderzoeken:

- 1. Hoe wordt de zorg- en motiveringsplicht door enkele administratieve overheden in 2019 toegepast in de provincies Limburg en Antwerpen? Is het werkbaar en heeft de decretale verplichting geleid tot een andere besluitvorming?*
- 2. Is dit rechtsgevolg beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm? Of zijn er andere instrumenten die dit doel op een gemakkelijkere manier bereikbaar maken?*

2.4.2. Een rechtsgevolg ter discussie

De 'zorg- en motiveringsplicht' (Z&MP) van administratieve overheden staat ter discussie.

Dat er enige onduidelijkheid bestaat over de relevantie ervan blijkt reeds uit het Bestek. Dit stelt dat het rechtsgevolg 'in de praktijk moeilijk eenduidig toe te passen [is]. Bovendien is de bepaling in de praktijk niet controleerbaar of handhaafbaar' (p. 32).

Binnen het onderzoeksteam gaf de formulering van het rechtsgevolg aanleiding tot discussie: of het rechtsgevolg zich beperkt tot vastgesteld onroerend erfgoed in eigendom van de administratieve overheden (of erfgoed waarvoor ze een ander zakelijk recht vestigden), dan wel of het betrekking heeft op eigen beslissingen en eigen werken van een administratieve overheid met betrekking tot alle vastgesteld onroerend erfgoed. Deze twijfel werd voorgelegd tijdens overlegvergaderingen tussen opdrachtgever en -nemer, waar ook bleek dat dit rechtsgevolg het onderwerp is (geweest) van meerdere discussies.

Uit het antwoord van het agentschap Onroerend Erfgoed blijkt dat eigendom er in principe niet toe doet. Het moet gaan om eigen werken en eigen activiteiten, maar geldt ruimer dan eigendom. De Z&MP geldt dus ten opzichte van iedere beslissing omtrent vastgesteld onroerend erfgoed, los van het feit of dit eigendom is van de administratieve overheid (zie verslag: Vergadering OE 20112020 KV).

Uit informatie verkregen van het agentschap blijkt bovendien dat eerder al een bijsturing gebeurde om een andere discussie te beslechten, met name welke consequentie de Z&MP heeft ten opzichte van af te leveren vergunningen. De tekst op de website werd geherformuleerd en geherstructureerd. Een in dit verband belangrijke ingebrachte verduidelijking houdt een schrapping en een nieuwe tekst in. (zie PowerPoint agentschap Onroerend Erfgoed, Zorg- en motiveringsplicht vastgesteld erfgoed)

De schrapping luidt:

Van een administratieve overheid wordt een algemene zorg gevraagd voor de erfgoedkenmerken van onroerende goederen die na een openbaar onderzoek zijn opgenomen in een vastgestelde inventaris.

De motiveringsplicht geldt dus alleen bij beslissingen over een eigen werk of activiteit, in tegenstelling tot de zorgplicht die algemeen geldt.

Het inschrijven van die plicht in het decreet is in de eerste plaats een bewustwordingsinstrument.

Deze zorg kan vele vormen aannemen. Bijvoorbeeld de erfgoedkenmerken in acht nemen bij een inhoudelijke beoordeling van een bouwaanvraag.

De nieuwe tekst luidt:

Wat bij beslissingen over vergunningsaanvragen van derden?

De zorg- en motiveringsplicht voor administratieve overheden bij vastgesteld erfgoed geldt niet voor beslissingen die je als administratieve overheid neemt over vergunningsaanvragen van derden voor werken aan vastgesteld erfgoed.

De loutere opname van een onroerend goed in een vastgestelde inventaris vormt evenmin een weigeringsgrond voor eender welke vergunning of machtiging voor een project of activiteit van een derde. (Onroerenderfgoeddecreet [artikel 4.1.8](#))

Dat neemt niet weg dat je als vergunningverlener cultuurhistorische aspecten altijd, ongeacht of het onroerend goed is vastgesteld, kan meenemen bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag. Je bent immers verplicht om beslissingen in het kader van vergunningsaanvragen te motiveren (Wet van 29 juli 1991 betreffende de motivering van bestuurshandelingen). Volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zijn cultuurhistorische aspecten een criterium om de goede ruimtelijke ordening te beoordelen (VCRO artikel 4.3.1, §2).

Voor administratieve overheden blijven de verplichtingen die samenhangen met de Z&MP volgens een commentaar in de PowerPoint van het agentschap nochtans stringent:

Een beslissing van een administratieve overheid kan met succes aanvechtbaar zijn als ze niet volgens de verplichtingen uit het Onroerenderfgoeddecreet zoveel mogelijk rekening houdt met de erfgoedkenmerken en als ze niet overeenkomstig de voorwaarden van het Onroerenderfgoeddecreet en het Onroerenderfgoedbeleid gemotiveerd is.

Blijft de vraag uiteraard: wat wordt in de tekst bedoeld met 'beslissing'? Het Onroerenderfgoeddecreet (OED) verwijst naar 'beslissingen over eigen werken en eigen activiteiten met directe impact op geïnventariseerd erfgoed'. Deze vage formulering blijft voor verschillende interpretaties – en bijgevolg discussies – zorgen. Waar 'eigen werken' redelijkerwijze kan geïnterpreteerd worden als feitelijke ingrepen, niet noodzakelijk uitgevoerd aan eigen patrimonium, vormt 'eigen activiteiten' een minder duidelijke categorie. Horen daar al dan niet bij, de voorbereiding van werken (bijvoorbeeld: ontwerpen, maken van bestek, zoeken naar financiering, ...)? Het afleveren van vergunningen (de Memorie van toelichting bij het 'Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed' stelt: neen)? Planningsactiviteiten (bijvoorbeeld maken van RUP, verordening, ...)? En verwijst de notie 'beslissingen over eigen werken en eigen activiteiten' (OED, 4.1.9.) niet naar beleidsactiviteiten zoals het al dan niet ingaan op adviezen i.v.m. sloop of functiewijziging? Of het opstellen van kaders waaraan planningsactiviteiten zich moeten houden (visie, strategieën, procesnota, ...)? Of het maken van beleids- of uitvoeringsplannen die betrekking hebben op al deze aspecten (bijvoorbeeld de beslissing om een RUP op te maken dat een selectie inhoudt van vastgesteld onroerend erfgoed dat al dan niet mag gesloopt worden)?

De vaagheid van de bepalingen met betrekking tot de Z&MP van administratieve overheden heeft ook elders voor discussie gezorgd. In het Tijdschrift voor Milieurecht (2014/6) analyseren Lise Vandenhende en Geert Van Hoorick in hoeverre de doelstellingen van het OED kunnen worden gehaald door de goedgekeurde wettekst. De auteurs wijzen bijvoorbeeld bij de bespreking van de Z&MP op 'ogenschijnlijk tegengestelde bepalingen (verplicht advies, geen weigeringsgrond)' (p. 525) in het OED. Ze wijzen ook op een discrepantie tussen wat de wetgever beoogt en hoe dit in het OED is geformuleerd: 'Duidelijk is dat de decreetgever [met

de zorg- en motiveringsplicht] voor ogen had dat de inventarisatie an sich geen weigeringsgrond mag vormen, maar dat de vergunningverlenende overheid de vergunning in het licht van de erfgoedwaarde wel mag weigeren” (p. 544) Erfgoedwaarden staan centraal in onroerenderfgoedbeleid. Maar met Luceberts ‘alles van waarde is weerloos’ in gedachten, zou het voorzien van een vangnet voor de gevallen waarin andere maatregelen ontoereikend blijken, welkom zijn.

Een ‘algemene zorgplicht’ had daartoe kunnen dienen (p. 526). In het licht hiervan is deze conclusie betekenisvol: ‘De decreetgever heeft een grote kans laten liggen door het toepassingsgebied van de zorgplicht in grote mate te beperken.’ (p. 526). Jammer.

Bij de aanvang van het onderzoek over de mate waarin de Z&MP doelmatig is voor het behoud van erfgoedwaarden, stellen zich aldus vooral de volgende, pragmatische vragen: hoe reageren administratieve overheden op die plicht? Hoe zien ze zichzelf die plicht invullen?

2.4.3. Informatiebronnen

Proefbevraging

Teneinde zo snel mogelijk zicht te krijgen op de scope van dit rechtsgevolg, zowel qua interpretatie, qua appreciatie als qua doelmatigheid, werd in een ‘proefbevraging’ op expliciete maar algemene wijze gevraagd naar de manier waarop de administratieve overheden in kwestie omgaan met dit rechtsgevolg. Een aselectief staal van gemeenten werd aangeschreven. Het betreft ca. 34 gemeenten, met name betrokken bij de eerste 50 adviezen, opgenomen in de Excel-tabel van het agentschap met betrekking tot de motiveringsplicht bij slooiaanvragen. Het polsen naar het invullen van de Z&MP ‘surfte’ dus mee met de vraag naar omgaan met de motiveringsplicht in geval van sloop van vastgesteld erfgoed. Aan de betrokken gemeenten werden schriftelijke vragen voorgelegd die hun a) confronteren met de decretale Z&MP, b) uitnodigen om hun eventueel expliciet beleid ter zake mede te delen, c) dossiers te documenteren die hun toepassing van het rechtsgevolg aantonen. (zie Bijlagen: A. proefbevraging)

In deze proefbevraging kwamen door de gehanteerde aselectieve aanpak bijna geen gemeenten voor uit de provincies Antwerpen en Limburg. In juridisch zin zijn de meeste gemeenten uit de proefbevraging bijgevolg **wel** onderworpen aan de toepassing van de Z&MP met betrekking tot:

- de vastgestelde landschapsatlas (inclusief alle definitief aangeduide ankerplaatsen)
- de vastgestelde inventaris van archeologische zones
- de vastgestelde inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde
- de vastgestelde inventaris van historische tuinen en parken

De meeste van deze gemeenten zijn echter (nog) **niet** onderworpen aan de Z&MP met betrekking tot de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed, want die geldt (voorlopig) enkel voor de provincies Limburg (ministerieel besluit van 16 januari 2018) en Antwerpen (ministerieel besluit van 14 maart 2019).

De inventarissen bouwkundig erfgoed werden tot heden immers enkel via een openbaar onderzoek vastgesteld voor deze provincies. Toch gingen bijna alle gemeenten die positief reageerden met betrekking tot voor wat ze als hun Z&MP zien, vooral in op hun bouwkundig erfgoed. Dat is op zich al interessant. Het suggereert dat ‘onroerend erfgoed’ op vanzelfsprekende wijze vereenzelvigd wordt met bouwkundig onroerend erfgoed. De kans is groot dat deze perceptie gevoed wordt door het meest in het oog springend onroerend erfgoed: monumenten. Onroerend erfgoed dat een monumentaal karakter ontbeert komt daardoor misschien in een eerder zwakke positie terecht. Omgekeerd leidt deze associatie ook gemakkelijk tot een eerder statische interpretatie van onroerend erfgoed (enkel wat oud is, is waardevol; er mag niets aan veranderen, ...) alsook een complementaire onderschatting van de erfgoedwaarde van ‘levend’ erfgoed zoals landschappen, houtige beplantingen en historische tuinen en parken.

Ook een inhoudelijke analyse van de antwoorden levert interessante inzichten op. Deze worden weergegeven in het deel Onderzoeksvraag 1.

Uitgebreide bevraging

Teneinde op systematische wijze zicht te krijgen op de doelmatigheid van het rechtsgevolg werd een meer uitgebreide en meer gevarieerde steekproef van gemeenten bevraged. Daarbij doen zich twee gevallen voor:

- Nieuwe gemeenten, aangeschreven omwille van andere rechtsgevolgen, ontvingen dezelfde vraag als in de proefbevraging (zie Bijlagen: A. proefbevraging).
- Een substantieel deel hiervan is afkomstig uit de provincies waar inventarissen bouwkundig erfgoed wel via openbaar onderzoek werden vastgesteld, met name Antwerpen (twee bevragingen samen 15 gemeenten) en Limburg (twee bevragingen samen 13 gemeenten). Deze gemeenten werden zodanig geselecteerd dat de bestaande intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (IOED) maximaal afgedekt werden. Aan deze gemeenten werden specifieke vragen gesteld, voortkomend uit de onderzoeksvragen (zie Bijlagen: B. uitgebreide bevraging).

Daarenboven ontvingen gemeenten uit de eerste bevraging die niet hadden geantwoord opnieuw de eerste vraag, doch aangevuld. Omwille van de vastgestelde ruime interpreteerbaarheid en mede geïnspireerd door de resultaten uit de proefbevraging, werd hen een pallet van mogelijke manieren van omgaan met de Z&MP aangereikt teneinde een minimale houvast te bieden die inspirerend kon zijn voor de antwoorden en aldus de antwoordbereidheid zou kunnen vergroten (zie Bijlagen: C. aanvullende bevraging).

In beide onderzoekstappen samen (proefbevraging en uitgebreide bevraging) werden 71 gemeenten, en 2 provincies aangeschreven. 41 Gemeenten en beide provincies Antwerpen en West-Vlaanderen reageerden op deze mails met vragen over de rechtsgevolgen. Van die 41 gemeenten gingen 24 gemeenten expliciet in op de vraag naar de Z&MP. Van de 28 aangeschreven administratieve overheden uit de provincies Limburg en Antwerpen reageerden er 9, waarvan er 6 ingingen op de vraag naar de manier waarop ze hun Z&MP invullen.

Bevraging via workshops en case-gesprekken

Zoals in de offerte voorzien werden workshops georganiseerd. Het betreft 3 workshops gefocust op 3 rechtsgevolgen, respectievelijk: sloop en kap, planprocedures en zonevreemde functiewijzigingen. Het betreft ook een vierde, afrondende en concluderende workshop waarin een synthese van de bevindingen werd gepresenteerd en besproken. De verslagen van deze workshops, en de lijst van deelnemende gemeentes zijn te vinden in de Bijlagen.

Alhoewel de focus niet op de Z&MP lag, werd in iedere workshop telkens ook ruimte gemaakt voor het bespreken ervan. De essentie van de vraagstelling en de voorlopige conclusies werden telkens gepresenteerd en in de gesprekken kon erop worden ingegaan.

Om dieper in te kunnen gaan op het rechtsgevolg 'adviesplichten voor de vastgestelde landschapsatlas' werden vier cases meer in detail bestudeerd en besproken met rechtstreeks betrokkenen. Het gaat om dieptesprekken met de gemeenten Heuvelland en Diest, en met de provincies Antwerpen en West-Vlaanderen. Ook hier werd van de gelegenheid gebruik gemaakt om dieper in te gaan op de houding ten opzichte van de Z&MP en om hoogte te krijgen van de genomen maatregelen daaromtrent.

Met de stad Leuven afzonderlijk werd een focusgesprek gehouden over het onroerenderfgoedbeleid, inclusief de Z&MP. Met de intercommunale Veneco tot slot werd een focusgesprek gehouden over het functioneren van IOED's en hun mogelijke bijdragen in Z&MP.

Overwegingen

De betekenis die kan gegeven worden aan de discrepantie tussen de aantallen bevrage en antwoordende gemeente is niet duidelijk.

Wel duidelijk is het feit dat lokale besturen overbevraged zijn. We kregen (via mail, telefonisch, ...) de opmerking dat het voor vele gemeente een huzarenstuk is om voor de rechtsgevolgen alle nodige informatie op te zoeken en de vragen te beantwoorden. Veel steden en gemeenten antwoordden pas na een herhaling van de vraag. Bij vele gemeenten kwam nooit een antwoord. Bij de antwoorden worden vaak niet alle vragen naar rechtsgevolgen behandeld. Vaak wordt expliciet gezegd dat bepaalde antwoorden niet kunnen gegeven

worden door gebrek aan tijd, of gepaste instrumenten (wat hetzelfde kan betekenen).

Daarbij blijft ook de vraag naar de Z&MP eerder vaak onbeantwoord, ook al wordt deze vraag concreet gemaakt door de expliciete formulering van de wettekst (zie bijlage A). Bij een eventuele opvolgingsbevraging werd getracht de vraagstelling nog concreter te maken door ook de scope van bestaande praktijken op te sommen (zie bijlage C) of – bij de systematische bevraging in Limburg en Antwerpen – door specifieke vragen te stellen (zie bijlage B). Ook dat leidde niet steeds tot antwoorden.

Uiteraard kunnen nog andere factoren meespelen, bijvoorbeeld: de vage formulering van het rechtsgevolg, de ‘ogenschijnlijk tegengestelde bepalingen’, het bewustzijn dat de betrokken gemeente nog niet geraakt wordt door het rechtsgevolg (althoewel dat slechts één keer werd vermeld, door de stad Gent), het gegeven dat de vraag niet bij de ‘juiste’ persoon terecht kwam, de afwezigheid van een lokaal beleid daaromtrent, ... Op deze laatste mogelijke interpretatie gaan we verder in bij de bespreking van onderzoeksvraag 2.

2.4.4. Analyse

Onderzoeksvraag 1

Hoe wordt de zorg- en motiveringsplicht door enkele administratieve overheden in 2019 toegepast in de provincies Limburg en Antwerpen? Is het werkbaar en heeft de decretale verplichting geleid tot een andere besluitvorming?

Vaststelling 1: over contexten van het lokaal onroerenderfgoedbeleid, houdingen t.o.v. vastgestelde inventarissen en ontwikkelde aanpakken

Het is relevant om van nabij te kijken hoe gemeenten uit de proefbevraging, waarvan het merendeel – het weze herinnerd – strikt juridisch niet gebonden zijn door de Z&MP voor bouwkundig erfgoed, reageren.

De centrumstad Leuven reageert als volgt op de vragen:

Sindsdien 2018 bouwde de stad Leuven haar onroerenderfgoedbeleid sterk uit. Dit resulteerde in de erkenning als onroerenderfgoedgemeente, maar vertaalt zich ook concreet in een aantal juridische instrumenten met betrekking tot behoud en beheer van niet-beschermd erfgoed. Deze instrumenten achtte Leuven noodzakelijk gezien de beperkte omvang van de rechtsgevolgen van de inventaris. Onze ruimtelijke juridische instrumenten liggen dan ook mee aan de basis van het vergunning verlenen, zowel voor panden op de vastgestelde inventaris als voor panden op een stadsinventaris en in erfgoedclusters. Zo hebben we sinds 2019 een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening erfgoed [...] en verankeren we erfgoed via Ruimtelijke Uitvoeringsplannen. De zorg- en motiveringsplicht wordt dus doorgetrokken van visievorming tot vergunningverlening (omgevingsvergunningen, maar eveneens inname openbaar domein inzake evenementen, ...). Ook voorziet de stad erfgoedpremies voor werken aan niet-beschermd erfgoed.

Het betreft honderden dossiers per jaar waarin we deze plicht nakomen.

In Leuven wordt de Z&MP dus zeer breed en ambitieus ingevuld. De context wordt gevormd door de perceptie van de te beperkte impact van de geldende rechtsgevolgen. Erfgoed wordt ruimer gezien dan wat in de vastgestelde inventaris is opgenomen, want omvat ook panden uit een stadsinventaris en panden gelegen in erfgoedclusters. De verwijzing naar de verlening van omgevingsvergunningen wijst op een ruime interpretatie van de Z&MP. De verwijzing naar het organiseren van evenementen in het openbaar domein wijst erop dat niet enkel met bouwkundig erfgoed wordt rekening gehouden, maar ook door de stad georganiseerde activiteiten.

Als instrument wordt een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening erfgoed ingezet en wordt erfgoed verankerd via RUP's. Op die manier breidt de Z&MP zich naar eigen zeggen uit over het traject van visievorming tot vergunningverlening. Niet onbelangrijk is dat de stad haar erfgoedbeleid ook stimuleert met erfgoedpremies voor werken aan niet-beschermd erfgoed, en door premies voor het laten uitvoeren van bouwhistorisch onderzoek. Uit gesprekken blijkt het enorme belang van vooroverleg, vaak gecombineerd met

plaatsbezoek, en het verplicht opmaken van een cultuurhistorisch profiel van de betrokken erfgoedpanden. Het Leuvens beleid geeft hiermee misschien een doorkijk naar de vrijheden die een onroerend erfgoedgemeente zich binnen de implementatie van de visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid zal kunnen veroorloven: een lokaal betekenisvolle invulling van vastgesteld onroerenderfgoed en de koppeling ervan aan meer uitgebreide, zelfbepaalde rechtsgevolgen.

De stad Ieper reageert als volgt op de vragen:

Voor uw tweede vraag kan worden verwezen naar de gemeentelijk stedenbouwkundige verordening ter vrijwaring van het woonklimaat en het waardevol bouwkundig erfgoed waarin de omgang met het bouwkundig erfgoed wordt beschreven. Voor Ieper staat het bouwkundig erfgoed voor de wederopbouwarchitectuur en is dit veel ruimer dan enkel de inventaris bouwkundig erfgoed. De gemeentelijk stedenbouwkundige verordening bepaalt een eigen definitie van het waardevol bouwkundig erfgoed.

De stad heeft sinds 2001 een stedelijke kwaliteitskamer (vroeger commissie stedenschoon) die verguningsaanvragen die betrekking hebben op erfgoed adviseren. Ook worden beeldbepalende projecten voorgelegd. De verslagen van de stedelijke kwaliteitskamer worden telkens voorgelegd aan het college van burgemeester en schepenen.

In bijlage vindt u een aantal verslagen van de kwaliteitskamer waarin per aanvraag een beschrijving van de werken voorgesteld wordt en het advies gemotiveerd wordt. Deze adviezen worden als intern advies meegenomen in de beoordeling door de gemeentelijk omgevingsambtenaar om vervolgens het college te laten beslissen of adviseren. Gezien het college ook vertegenwoordigd is in de stedelijke kwaliteitskamer, is er ook gedragenheid ten aanzien van deze adviezen en wordt dit advies meestal ook gevolgd bij beslissing.

Ook in Ieper valt de breedte van de invulling van de Z&MP op. De context waarin bouwkundig erfgoed wordt geplaatst is "de vrijwaring van het woonklimaat". Erfgoed wordt bovendien niet enkel opgevat in de formele zin die de inventarissen bouwkundig erfgoed aanreiken, maar uitgebreid tot 'wederopbouwarchitectuur'.

Twee samenhangende instrumenten worden ingezet om deze brede opvatting te definiëren en te beoordelen: een stedenbouwkundige verordening en een stedelijke kwaliteitskamer.

De besluitvorming verloopt volgens een geijkte procedure: de kwaliteitskamer adviseert, haar verslag wordt als intern advies meegenomen in de beoordeling door de gemeentelijk omgevingsambtenaar om vervolgens het college te laten beslissen op basis van dat advies (waarbij het als belangrijk wordt beoordeeld dat het college vertegenwoordigd is in de kwaliteitskamer).

De gemeente Pittem reageert als volgt op de vragen:

Omtrent het voeren van een beleid omtrent de zorg- en motiveringsplicht voor Onroerend Erfgoed voelden wij sterk aan dat deze problematiek diende verruimd met de problematiek omtrent appartementsbouw en toe te laten gabarieten in de woonkern Pittem.

Wij hebben dan ook het initiatief genomen om een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken die dit behandelt. Zo hebben we alle relicten die opgenomen zijn in de Inventaris gecategoriseerd (A,B,C en D), en de bouwmogelijkheden voor deze panden onderzocht en gedifferentieerd.

In Pittem valt op dat men van oordeel is dat er spanningen kunnen ontstaan tussen erfgoed en verdichting (appartementsgebouwen). Dat is een veel voorkomende spanning die als context voorkomt in tal van gemeenten, maar in dorpen zwaar kan inhakken op identiteit en herkenbaarheid. Daarbij ontstaat de indruk dat erfgoed niet enkel omwille van intrinsieke kwaliteiten wordt gewaardeerd, maar ook als hefboom om ongewenste appartementisering tegen te gaan. Het verband tussen bouwkundig erfgoed en ruimtelijke ordening is dus manifest. Om dergelijk spanningen op te kunnen vangen hanteert de gemeente een RUP. Dit koppelt een systematische afweging van erfgoedkwaliteiten en -elementen aan toegelaten interventies per categorie (A, B, C & D).

De gemeente Ichtegem reageert als volgt op de vragen:

Wat betreft uw tweede vraag (zorg- en motiveringsplicht) werken wij met een gemeentelijke “erfgoedcommissie”: erfgoedpanden waarbij sloop wordt voorzien, worden vooraf bezocht en besproken door de commissie.

In de collegebeslissing wordt dat advies dan betrokken in de beoordeling onder de rubriek erfgoedtoets. Ik geef u daarvan een recent voorbeeld mee.

In Ichtegem worden aanvragen tot sloop geschetst als context voor de zorg- en motiveringsplicht. Dit kan te wijten zijn aan de eerst gestelde vraag, die betrekking had op het rechtsgevolg motiveringsplicht in geval van aanvragen tot sloop van vastgesteld onroerend erfgoed.

Als instrument om een gepaste afweging te kunnen maken roept deze kleine gemeente een gemeentelijke erfgoedcommissie in het leven.

De besluitvorming verloopt volgens een geijkte procedure: plaatsbezoek door de commissie, advies formuleren, college beslist rekening houdend met deze ‘erfgoedtoets’.

Deze vier cases dekken een relatief breed spectrum van gemeenten: van centrumstad tot dorp. Ze bieden tevens een goed beeld van **aspecten** die van belang blijken te zijn bij het invullen van de Z&MP van steden en gemeenten: een lokale of algemenere **context** die de lokale invulling en/of definitie van waardevol erfgoed mede bepaalt; inzetten van **instrumenten** die zich ergens situeren in het traject van visievorming tot vergunningverlening; organiseren van **procedures** waarbinnen de instrumenten optimaal kunnen werken.

Op basis van deze voorbeelden blijkt dat de grotere steden meestal verder gaan bij de invulling van de Z&MP: specifiekere lokale ambities, eigen definities, ruimer pakket instrumenten, beter verankerde procedures. Maar het gaat om begrijpelijke, graduele verschillen die niet wijzen op een drastisch onderscheid tussen lokale besturen.

In de provincies Limburg en Antwerpen is dit onderscheid niet gemakkelijk na te trekken omwille van het beperkt aantal antwoorden: 3 in iedere provincie.

In Limburg blijven de grote steden ‘afwezig’: Hasselt antwoordde niet, Genk gaat niet expliciet in op Z&MP (zie ook hierna: Vaststelling 2).

De stad Maaseik zegt “niet echt een bepaald beleid ter zake” te hebben, maar licht wel toe hoe op systematische manier wordt omgegaan met vragen tot sloop van inventarispannen. Bovendien gebeurt ook de beoordeling op systematische manier, namelijk gebruik makend van een richtlijn opgesteld door het agentschap Onroerend Erfgoed.

Stad Bilzen betreft de Z&MP uitdrukkelijk op het “werken aan het eigen patrimonium”, waarbij de gemeente ondersteund wordt door de Monumentenwacht wiens rapporten de onderhoudsplanning ondersteunen. ‘IOED Oost’ verleent advies bij vergunningsaanvragen voor werken aan vastgesteld (bouwkundig) erfgoed. Men zet tevens sterk in op vooroverleg.

Stad Antwerpen heeft een uitgebouwd beleid dat verankerd is in een stedelijke bouwcode en dat een advies van de stedelijke dienst monumentenzorg impliceert. Adviezen worden opgebouwd binnen een door het college van burgemeester en schepenen goedgekeurd kader (2014) met sterke inzet op meerdere (erfgoed)waarden, die deels het decreet volgen deels eigenzinnig zijn. Met dit advieskader gaat een uitgetekend beslissingsorganogram samen. Het wordt toegepast m.b.t. geïnventariseerd erfgoed maar ook voor panden in CHE-gebied (woongebieden met culturele, historische, en/of esthetische waarde). In de toelichting wordt echter geen melding gemaakt van veranderingen in het beleid in 2015 of 2019.

De gemeente Ravels steekt hier schril tegen af door te melden dat er geen vastgestelde procedure wordt gehanteerd in het kader van de Z&MP. Nochtans blijkt tegelijkertijd expliciete aandacht voor eigen erfgoed, alsook het belang van externe deskundigheid:

Bij werken aan eigen geïnventariseerd erfgoed komt het er vaak op neer dat we een extern studiebureau inschakelen. Onroerend Erfgoed en Kempisch Landschap treden in deze vaak op als ondersteunende en

adviserende overheden. In beleidsbeslissingen wordt naar deze adviezen verwezen en de besluitvorming wordt hierop afgestemd.

Ravels neemt zich overigens expliciet voor om, hopelijk met ondersteuning, de reflex te ontwikkelen *‘om eigen werken te onderwerpen aan de zorg- en motiveringsplicht. Mochten er uit dit onderzoek handige tools voortvloeien (bv. model besluitvorming, procedures, ...) dan ontvangen wij die graag.’*

Stad Herentals houdt zich op de vlakte wat de invulling van de Z&MP betreft, maar legt de nadruk op het belang van de externe expertise van ‘IOED Land van Nete en Aa’. Deskundige begeleiding en advies bij voorbesprekingen en tijdens de procedure van omgevingsvergunningsaanvragen worden geapprecieerd.

De provincie Antwerpen betreft de Z&MP eveneens op *‘alle vastgestelde panden in eigendom van het provinciebestuur Antwerpen of waarvoor het provinciebestuur het bouwheerschap opneemt’*. Monumentenwacht signaleert het nodige onderhoud, maar verder zijn er *‘geen expliciete interne beleidslijnen’* voor de afhandeling van (bouw)dossiers. Eigen diensten beoordelen *(zowel voor beschermde, vastgestelde als niet-vastgestelde items) [of het] nodig is een vooronderzoek, bouwhistorisch onderzoek of erfgoedtoets uit te voeren (of te laten uitvoeren).*

Vaststellingen 2: over lokaal beleid, visie en ambitie, handvaten en parameters

De documenten door de gemeenten aangeleverd illustreren hun lokale bekommernissen, houding en aanpak, maar geven tevens een gevarieerd beeld van de inhoudelijke aspecten van het gevoerd erfgoedbeleid, de mogelijke invulling ervan en de parameters waarmee gewerkt wordt.

Meerdere steden en gemeenten stellen – zoals we zagen – in hun antwoorden dat ze **‘geen beleid’** of **‘geen vastgestelde procedures’** hebben met betrekking tot Z&MP (bv. Maaseik, Ravels, provincie Antwerpen, maar ook Langemark-Poelkapelle, Oostende, Tielt, Pittem, ...). Ondanks die bewering, beschrijven ze vervolgens toch vaak hoe ze op systematische wijze omgaan met (vastgesteld) waardevol onroerend erfgoed. In gemeente Ichtegem, die geen gewag maakt van een erfgoedbeleid, formuleert de ‘gemeentelijke erfgoedcommissie’ bijvoorbeeld een goed onderbouwd advies bij een aanvraag waarbij gebouwen uit een vastgestelde inventaris zouden gesloopt worden om plaats te maken voor een nieuwe verkaveling. Historische betekenis, beeldbepalende impact, typologische coherentie, morfologische relevantie, enzovoort van een markante schuur en haar voorliggend erf leiden de gemeentelijke erfgoedcommissie tot een afgewogen advies en voorwaardelijke goedkeuring, inclusief suggesties om door aanpassingen van de aanvraag tot een beter en aanvaardbaar resultaat te komen (parkeerplaatsen verplaatsen naar de schuur, toegang op niet storende plaats, erf toegankelijk houden, ...).

Wellicht moet de bewering dat ‘er geen beleid is’ hier (en in andere gemeenten) begrepen worden als: de gemeente heeft **geen expliciete en/of verankerde visie** geformuleerd. Afwezigheid van expliciete visie houdt echter niet per se in dat er geen zorg wordt opgebracht voor vastgesteld onroerend erfgoed, noch dat eigen werken en activiteiten het zonder motivatie moeten stellen. Het maakt dat alles meestal wel wat omslachtiger en wat minder systematisch.

Een aantal lokale besturen zegt dus geen beleid te voeren rond Z&MP, terwijl uit hun antwoord blijkt dat ze wel degelijk zorg besteden aan hun onroerend patrimonium. Zelfs lokale besturen die niet antwoorden op de vraag naar Z&MP tonen in hun antwoorden vaak toch welke zorg ze eraan besteden. Genk antwoordt bijvoorbeeld enkel op de vraag naar de afhandeling van omgevingsvergunningsvragen, maar verduidelijkt in een relevant dossier daaromtrent als volgt dat er wel degelijk een visie bestaat op vastgesteld onroerend erfgoed:

3. Visie hoeves Lousbeekstraat

De “hoeve met losse bestanddelen” is opgenomen in inventarissen van Onroerend Erfgoed (Vastgesteld bouwkundig erfgoed). Daarnaast maakt de hoeve ook deel uit van een bouwkundig geheel (bouwkundig erfgoed – elementen: cluster gevormd door langgestrekte hoeven gelegen aan Lousbeekstraat, Daalstraat, Langerloweg, Kleine Langerlostraat en het driehoekig dorpsplein). De stad Genk is een RUP

aan het opmaken om o.a. deze gave cluster van hoeves een betere bescherming te geven tegen afbraak. Dit RUP 'Markante gebouwen' zit nog in een beginfase van de procedure. Voorliggende omgevingsaanvraag ondersteunt en versterkt de visie van de stad op deze cluster van hoeves. (p. 8)

Ook in een stad die niet antwoordde op de vraag naar Z&MP kan bijgevolg (minstens in opbouw) een visie bestaan over (bepaalde delen van) het vastgesteld bouwkundig erfgoed; een visie die via een geëigend instrument zal worden verankerd. (Door de manier van antwoorden is het uiteraard onmogelijk om te duiden hoe die zorgende houding zich verhoudt tot de zorg- en motiveringsplicht.)

Sommige steden en gemeenten geven wel **expliciet** aan wanneer met een erfgoedbeleid gestart werd. Leuven is er een voorbeeld van. Zulke wending in het beleid kan betekenisvolle gevolgen hebben. We illustreren dit aan de hand van een kleinere gemeente.

De gemeente Pittem levert een dossier uit 2014 over de omgevingsvergunning voor de sloop van een woning die is opgenomen in een vastgestelde inventaris. Dit dossier getuigt van een zeer pragmatische en incoherente handelswijze. Tegen het negatief advies van het AOE in, geeft de vergunning toelating om de woning af te breken en te vervangen door een appartementsgebouw. Enerzijds beaamt de vergunning de kwaliteiten die het agentschap Onroerend Erfgoed toeschrijft aan de woning, anderzijds houdt ze er geen rekening mee. Vele en uiteenlopende argumenten worden daarvoor ingezet. Daarbij vallen er twee op die rechtstreeks met het gemeentelijk beleid te maken hebben: er ontbreekt nog een concrete gemeentelijke beleidslijn omtrent het omgaan met karakteristieke gebouwen; bovendien stelt de gemeente dat er keuzes moeten worden gemaakt omdat de inventaris een zeer divers en ruim spectrum van gebouwen bevat.

In 2019 zet de gemeente echter expliciet in op erfgoedbeleid. Dit beleid is verankerd in een RUP 'Ruimtelijke kwaliteit Centrum Pittem' (opgestart in 2017). *Erfgoed* vormt één van de thema's (naast *Meergezinswoningen*, *Bouwvoorschriften*, *Projectzones*) die bijzondere nadruk krijgen bij maatregelen ten behoeve van 'het behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van [het] centrum van Pittem' (Startnota van het RUP, p. 65). Het betreft duidelijk een aanpak met nadruk op bouwkundig erfgoed alhoewel ook landschappelijk erfgoed/houtige beplanting met erfgoedwaarde, en orgels worden meegenomen. De startnota van het RUP gaat in op het Onroerenderfgoeddecreet en formuleert het rechtsgevolg van de vastgestelde erfgoedinventaris als volgt (Startnota, p. 26):

Voor een element van een vastgestelde inventaris geldt de zorgplicht, motiveringsplicht en informatieplicht voor de administratieve overheden (art. 4.1.9 decreet). Elke administratieve overheid neemt zoveel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedkenmerken van onroerende goederen die hierin opgenomen zijn. Hierbij dient de administratieve overheid in elke beslissing aan te geven, voor een eigen werk of een eigen activiteit met directe impact op geïnventariseerd erfgoed, hoe ze rekening heeft gehouden met deze verplichting.

In de beslissing dient opgenomen te worden welke geïnventariseerde onroerende goederen er directe impact ondervinden en desgevallend met welke maatregelen uitvoering is gegeven aan de zorgplicht (artikel 4.2.1. uitvoeringsbesluit).

Opvallend is dat deze manier van formuleren art. 4.1.9 een erg **ruime interpretatie** geeft. Aan de zorg- en de motiveringsplicht wordt een 'informatieplicht' toegevoegd. De motiveringsplicht voor eigen werk of eigen activiteit wordt ook als een onderdeel gezien van de zorgplicht, niet als ermee samenvallend. Er wordt bovendien voorbijgegaan aan het feit dat de gemeente voor de betrokken materie niet gebonden is door het decreet, vermits de bouwkundige inventaris in West-Vlaanderen nog niet bij openbaar onderzoek is vastgesteld. Ondanks deze 'afwijkingen' ten opzichte van op de website geformuleerde principes, gaf het agentschap Onroerend Erfgoed een positief advies bij de startnota van het RUP en stelt de benadering zelfs als voorbeeld voor andere gemeenten.

Dit alles wijst op een grote ambitie voor een relatief kleine gemeente (minder dan 7.000 inwoners). De sleutel van die ambitie ligt wellicht in de **ondersteuning**. Voor het opmaken van het RUP ging de gemeente te rade

bij de intercommunale WVI.

In de gemeente Pittem is de beschrijving van de betrokken erfgoeditems in het RUP uitvoerig overgenomen uit de vastgestelde inventaris. Deze vormt het uitgangspunt voor een evaluatie van de erfgoedelementen. Als criteria voor de **waardering** worden de categorieën van waarden gehanteerd uit het handboek 'Verankeren van erfgoed in ruimtelijk beleid' (agentschap Onroerend Erfgoed, 2015), nl. **erfgoedwaarde, gebruikswaarde, locuswaarde, belevingswaarde**. 'Aan de hand van de aftoetsing van deze criteria aan alle vastgestelde bouwkundige relictten binnen de planperimeter werden de relictten door het planteam in 4 categorieën [ingedeeld].' (Startnota, p. 68): zeer waardevol erfgoed, waardevol erfgoed, gebouw met erfgoedwaarden, gebouw zonder bijzondere erfgoedwaarden. Afhankelijk of een pand in deze categorieën A, B, C of D valt, worden meer of minder strenge voorwaarden gesteld aan ingrepen: gaande van "weinig ruimte voor vergaande renovatie, verbouwing of uitbreiding" (categorie A) tot "geen voorwaarden opgelegd" (categorie D).

Opvallend is dat sommige vastgestelde erfgoeditems in categorie D belanden, waarna ze zonder veel verdere motivatie kunnen worden **gesloopt en vervangen**. Nochtans houden de auteurs van het RUP een slag om de arm door te stellen 'Het is belangrijk op te merken dat afgezien van de bindende voorschriften die in het kader van dit RUP zullen worden geformuleerd, ieder vastgesteld bouwkundig relict onderworpen is aan een aantal rechtsgevolgen (zie Onroerenderfgoeddecreet).' (Startnota, p. 70) Toch lijkt het RUP alle voorwaarden te vervullen om te voldoen aan de zorgplicht (waardering koppelen aan maatregelen) en de motiveringsplicht (aangeven welke erfgoeditems geraakt kunnen worden door de beslissing een RUP op te maken, en daarin maatregelen vastleggen die als waardevol erkende erfgoeditems behoeden).

Bij de waardering treedt steeds een spanning op tussen **behoud** van erfgoedkenmerken en -waarden enerzijds, de nood en/of kansen tot **ontwikkeling** en bijgevolg aanpassing anderzijds. Deze spanning wordt op het terrein op verschillende manieren opgevangen. Ter illustratie drie voorbeelden, die grote verschillen in aanpak vertonen, maar alle bewust zijn van de noodzaak tot begeleiding bij het oplossen van die spanning.

- Antwerpen: hanteert een 'advieskader', waarbinnen de waardenstelling (erfgoedwaarde) van waardevol erfgoed wordt getoetst aan het ontwerpvoorstel (ontwikkeling) en haalbaarheid (hedendaagse noden), op een dynamische wijze, aan de hand van een op te maken CHE-rapport.
- Leuven: zet erg in op een proces van plaatsbezoek en vooroverleg, waarbinnen een evenwicht gezocht wordt tussen wat bestaat en wat kan komen, op basis van een verplicht op te maken 'cultuurhistorisch profiel'.
- Pittem: hanteert een strikte categorisering van waardevolle panden, bepaalt daarmee verschillende vooropgezette vrijheidsgraden bij voorgenomen veranderingen, en toont enkele voorbeeldige gevallen die als inspiratie dienen in geval transformaties toegelaten zijn.

Eén van de opvallend vaak terugkerende motieven om al dan niet (voorwaardelijk) gunstig te adviseren en te beslissen over een voorstel tot ingreep (slopen, verkavelen, verbouwen) is de **zichtbaarheid vanuit het openbaar domein** van als waardevol beoordeelde erfgoedelementen. De stad Leper meldt bijvoorbeeld een aanvraag tot afbraak van een overdekte mestvaalt en vervanging door een nieuwe melkveestal en opslagplaats. Alhoewel de overdekte mestvaalt door de stedelijke kwaliteitskamer als "relatief uniek" wordt gekwalificeerd, mag deze worden afgebroken "gezien de slechte staat van het volume" en "daarenboven ook weinig zichtbaar vanop openbaar domein". (Stad Leper, 20200706 verslag kwaliteitskamer.pdf, p. 15)

Ook de voorschriften voor het bouwkundig erfgoed in het RUP van gemeente Pittem geldt dat deze 'enkel van toepassing zullen zijn op de waardevolle gevels en dakvlakken zichtbaar vanaf het openbaar domein' (Startnota, p. 68; nadruk in tekst).

Hiermee volgen deze (en andere) gemeenten het algemene principe dat het agentschap Onroerend Erfgoed stelt: 'De inventaris is in principe een **gevelinventaris**; registratie gebeurt vanop de **openbare weg** en ook bij een evaluatie zal het exterieur meestal doorslaggevend zijn' (agentschap Onroerend Erfgoed, Richtlijnen evaluatie erfgoedwaarde van vastgesteld bouwkundig erfgoed).

Opvallend is dat deze **'beperking'** kan worden omgebogen tot **inspiratie** die verder kan gaan dan 'gevelarchitectuur'. De startnota te Pittem toont bijvoorbeeld (foto's van) 2 voorbeeldige ingrepen, telkens voor 3 verschillende houdingen: *'Ter verduidelijking van het principe van een respectvolle omgang met erfgoedwaarden bij het gedeeltelijk vervangen of toevoegen van gebouwdelen schuift het planteam 2 zinvolle houdingen of een combinatie van beide naar voor'* (Startnota, p. 69). Het gaat respectievelijk om: contextuele omgang met erfgoed, positief contrasterende omgang met erfgoed, combinatie van beide strategieën. De inspirerende voorbeelden tonen hoe de ervaring van erfgoed vanuit het openbaar domein door veel meer geraakt wordt dan door gevels: het gaat om alle aspecten van ruimtelijke articulatie: daken(spel), volumetrie, verhoudingen, breuken en bruggen, doorkijken, accenten, contrasten ...

De ruime interpretatie die de gemeente Pittem aan de Z&MP geeft komt vaak voor. Gemeenten lijken dus **vrijwillig een verplichting** op te nemen. Wellicht zegt dit iets over het belang dat gemeenten hechten aan erfgoed. De redenen ervoor zijn nog niet duidelijk (Inhoudelijk positieve houding? Hefboom om ruimtelijke kwaliteit te agenderen? Inzet van een gevoelig thema om draagvlak te creëren? Toegeven aan drukkingsgroepen? ...?)

In de operationalisering van die opgenomen 'plicht' kunnen twee belangrijke 'momenten' worden onderscheiden: een vertaling ervan in **instrumenten** (gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, RUP, bijkomende 'inventaris', erfgoedcluster, ...), en de inzet ervan via **processen en procedures** (plaatsbezoek, erfgoedcommissie, kwaliteitskamer, erfgoedtoets, erfgoedpremie).

Veralgemenerend

Op basis van de informatie verkregen uit de uitgebreide bevraging kunnen we vaststellen dat de grote lijnen zoals hiervoor beschreven op basis van een diepgaander analyse van enkele administratieve overheden, bevestigd worden. Veralgemenerend kan dus gesteld worden dat:

- veel steden en gemeenten zich **aangesproken** voelen door de Z&MP, zelfs indien ze strikt genomen niet verplicht zijn zich eraan te houden; hierbij moet weliswaar opgemerkt worden dat niet kon worden nagegaan of a) de Z&MP uit het Onroerenderfgoeddecreet het beschreven beleid heeft uitgelokt of meegebracht, dan wel of b) het gehanteerd beleid door de administratieve overheden wordt geprojecteerd op de geformuleerde Z&MP;
- deze erkenning of herkenning zich uit in de beschrijving en/of documentering van eigen **plannings- en/of beheersactiviteiten** die tot doel hebben onroerend erfgoed te vrijwaren van verlies van erfgoedwaarden;
- de Z&MP als een **algemene plicht** aangevoeld wordt en bijgevolg steden en gemeenten vaak mobiliseert om een **expliciet** onroerenderfgoedbeleid te ontwikkelen, dat bovendien vaak gekleurd is door de **lokale context** (omstandigheden, ambities, druk, ... zoals bv. wederopbouwarchitectuur, CHE-gebied, appartementisering, ...);
- zelfs bij de melding van een afwezig expliciet beleid, toch een **zorg** aan de dag wordt gelegd voor vastgesteld en/of waardevol onroerend erfgoed;
- de motiveringsplicht voor 'eigen werken en activiteiten' eerder een **blinde vlek** lijkt, vermits bv. MER en MER-beoordeling nooit als invulling van motiveringsplicht worden aangehaald;
- de Z&MP steeds met het **bouwkundig** waardevol erfgoed in verband wordt gebracht; en eerder zelden een iets ruimer beslag heeft;
- de ontwikkelde visie vaak betrekking heeft op een **ruimer** waardevol bouwkundig erfgoed dan enkel het vastgestelde erfgoed (vastgesteld, geïnventariseerd, of feitelijk behorend tot één of ander vorm van erfgoedcluster);
- de Z&MP inspireert tot het inzetten van specifieke **instrumenten en procedures** (RUP, verordening, bouwreglement, advieskader, onroerenderfgoedplan, erfgoedwaardingskaart, erfgoedtoets, CHE-rapport; erfgoedcommissie, erfgoedraad, bouwcommissie, monumentenwacht, kwaliteitskamer, stadsbouwmeester, ...);
- de zorgplicht bij kleinere gemeenten vaak steunt op **samenwerking** met, **adviezen** van, of **kaders** aangeleverd door IOED's of intercommunales;
- het open karakter van de Z&MP aanleiding geeft tot **uiteenlopende** praktijken:
 - van zorg voor het eigen patrimonium tot zorg voor alle vastgestelde erfgoeditems
 - via activiteiten gaande van feitelijke handelingen tot het afleveren van vergunningen

- daarbij gebruik makend van een aandachtige afhandeling van dossiers tot het ontwikkelen van instrumenten en procedures
- daarbij vertrouwend op de eigen diensten dan wel externe expertise (bijvoorbeeld het agentschap Onroerend Erfgoed, IOED, intercommunale, regionaal landschap, privé adviesbureau, ...);
- onroerenderfgoedwaarden moeilijk te beoordelen en te motiveren blijken, zeker voor niet-experten (bv. bouwheer, ontwikkelaar, ...); hiermee kunnen volgende vaststellingen in verband worden gebracht:
 - aandringen op **deskundig geformuleerd advies** t.b.v. de eigen motivering (o.a. in de inventaris),
 - appreciatie voor **extern advies** van experts (vooral het agentschap, ook IOED) t.b.v. een verwachte grotere legitimatie en motivering ten overstaan van derden,
 - inzetten van vooroverleg (gestimuleerd door traditie, subsidie...) om tot gedeelde oordelen en overeenkomsten te komen.

Onderzoeksvraag 2

Is dit rechtsgevolg beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm? Of zijn er andere instrumenten die dit doel op een gemakkelijkere manier bereikbaar maken?

1. Het rechtsgevolg Z&MP is zeker beleidsmatig verdedigbaar

Uit het vastgestelde blijkt dat verbazingwekkend veel gemeenten zich wel degelijk een beeld vormen van een hun 'toegemeten' Z&MP en dat ze zich er op een positieve en welwillende manier tegenover opstellen. Voor het onderzoek bieden de vaststellingen daaromtrent enkele positieve resultaten.

Het concept 'zorg- en motiveringsplicht' spreekt blijkbaar beleidsmatig aan. Bijna steeds zorgt het concept minstens voor een spiegel waarin een bestuur het lokale beleid ten opzichte van (vastgesteld) onroerend erfgoed herkent. Vaak spelen steden en gemeenten er in hun omgevingsbeleid bewust op in, expliciet via uitgewerkte visie en/of ambities of impliciet via bewust zorgzame praktijken, reeds geoperationaliseerd of nog intentioneel.

Besturen nemen dergelijke plicht meestal ernstig, zijn bekwaam om er praktische invulling aan te geven, en zijn geneigd om er op een lokale, context-relevante manier invulling aan te geven. In die zin zijn basisvoorwaarden vervuld om verantwoordelijkheden op te nemen als erfgoedgemeente.

Het rechtsgevolg geeft aanleiding tot verschillende vormen van zorg. Steden en gemeenten operationaliseren dit concept en zoeken instrumenten en processen/procedures om er een feitelijke invulling aan te geven. We kunnen dus concluderen dat het rechtsgevolg beleidsmatig verdedigbaar is. Het lijkt bijgevolg zinvol om dit niet te laten vallen.

2. Doelmatigheid is onbetwistbaar maar niet afdwingbaar

De positieve impulsen van de Z&MP naar het opzetten van een erfgoedbeleid, het veruitwendigen ervan in visies en ambities, en het operationaliseren ervan door middel van instrumenten en processen/procedures hebben zonder twijfel positieve gevolgen voor het behoud van erfgoedelementen en -waarden. In de woorden van de centrumstad Antwerpen klinkt dit effect (als gevolg van de eigen interpretatie van de Z&MP) als volgt:

De regelgeving rond en de impact op inventarispannen heeft wel degelijk een positieve impact op het erfgoed. Het is een belangrijke kapstok naar vrijwaring en geeft de mogelijkheid om herontwikkeling of herbestemming mee te sturen. Zonder (verplichte) aandacht voor inventarispannen zouden al heel wat erfgoedpannen de voorbije jaren gesneuveld zijn.

De – vaak afdwingbare – kaders, de gesprekken en discussies in geïnstalleerde gremia zoals erfgoedcommissies, kwaliteitskamers, ... dwingen reflectie, sensibilisering, overleg, herziening van plannen, ... af. Dit alles komt direct of indirect ten goede aan het duurzaam behoud van onroerenderfgoedelementen. Direct door wijziging van beslissingen, indirect door meer aandacht en bewustwording en dus een groter draagvlak.

De mobiliserende kracht van de Z&MP blijkt ook uit het feit dat sommige gemeenten verder gaan dan het rechtsgevolg voorschrijft: niet enkel vastgestelde onroerenderfgoeditens worden opgenomen, maar volledige CHE-gebieden (Antwerpen), alle items opgenomen in de inventaris (Antwerpen), items uit een stedelijke

inventaris en uit erfgoedclusters (Leuven), items verbonden met specifieke lokale geschiedenis (leper), orgels, trage wegen, ... (Pittem), enz. Dergelijke beleidsinitiatieven verruimen de visie op waardevol erfgoed, voegen dimensies toe aan de manier van waarderen, zorgen voor bijkomende impulsen tot behoud, en dragen bij tot het in stand houden van erfgoed dat daardoor de kans krijgt ooit vastgesteld te worden.

De vrijheid van interpretatie van de Z&MP komt ook met een prijs. De vastgestelde doelmatigheid is kwetsbaar. Vermits de meeste aangeschreven gemeenten voorlopig nog kunnen kiezen om het vastgesteld onroerend bouwkundig erfgoed al dan niet voorwerp te laten zijn van een algemene zorg en specifieke motivering van eigen werken en activiteiten, zou dat een reden kunnen zijn waarom de Z&MP nog vaak oningevuld blijft. Dat zou het geval kunnen zijn in de vele gemeenten die niet antwoordden op dit deel van de bevraging. We schrijven 'zou kunnen', want ook bij de gemeenten in de provincies Limburg en Antwerpen bleef onze vraag vaak onbeantwoord.

Waar de Z&MP wel wordt opgenomen, leidt het amper invullen van nadere regels voor die motiveringsplicht en zorgplicht tot uiteenlopende benaderingen, zoals hoger werd beschreven. Het laat zich raden dat die benaderingen niet alle even doelmatig zijn. Aanpakken waar juridische instrumenten uit het omgevingsbeleid worden ingezet (RUP, verordening, bouwcode, ...) zijn stevig verankerd en afdwingbaar. Maar vermits het om lokaal gedefinieerde en/of ingevulde instrumenten gaat, is standvastigheid allesbehalve zeker. In de stad Antwerpen krijgen ambtenaren te horen dat de bouwcode zal worden herzien, en verwachten ze een aanzienlijke afslanking ervan. Wat daarvan de gevolgen zullen zijn voor het aspect onroerenderfgoedzorg kan men nog niet inschatten. Aanpakken die uitsluitend op adviezen steunen (erfgoedcommissie, kwaliteitskamer, ...) zijn nog veel meer onderhevig aan ad hoc inzichten, wijzigend beleid door wisseling van college, druk van belangengroepen, ...

3. Verbeteringen van doelmatigheid zijn mogelijk

De antwoorden op de bevragingen suggereren dat de (meeste) reagerende gemeenten de betekenis, draagwijdte en implicaties van de zorg en motiveringsplicht uit het Onroerenderfgoeddecreet juridisch niet correct vatten. Gelukkig gaat dat zelden ten koste van het erfgoed; integendeel. Deze vaststelling doet echter vermoeden dat het Onroerenderfgoeddecreet en de ermee samenhangende wetgeving hetzij niet voldoende duidelijk geformuleerd is (zoals ook uit het begin van de bespreking van de Z&MP bleek), hetzij niet voldoende verspreid en duidelijk gecommuniceerd wordt, hetzij aan beide euvels lijdt.

Volgende aanpassingen en wijzigingen aan het rechtsgevolg lijken tot nog meer doelmatigheid te kunnen leiden:

- de Z&MP voor alle inventarissen gelijkschakelen; dat vermijdt minstens een deel van de verwarring;
- de Z&MP bij erfgoedlandschappen hiervoor als model gebruiken; dat maakt de 'plicht' sterker vermits deze geldt ten aanzien van eigen werken, of het verlenen van een opdracht daarvoor, en ten aanzien van eigen plannen, verordeningen en zelfs vergunningen:

'De administratieve overheid mag geen werkzaamheden en handelingen ondernemen, noch toestemming of een vergunning verlenen voor een activiteit die een erfgoedlandschap geheel of gedeeltelijk kan vernietigen of die een betekenisvolle schade kan veroorzaken aan de erfgoedwaarden ervan.'
(Onroerend erfgoeddecreet artikel 6.5.3, eerste lid)

- andere dan bouwkundige inventarissen meer en duidelijker onder de aandacht brengen, onder andere door meer vaststellingen te doen; dat versterkt de aandacht voor het concept 'erfgoed', de achterliggende gedachten (vastgoed is een erfenis; de betekenis die we eraan geven maakt er erfgoed van) en principes (een erfenis kan verdeeld worden; erfgoed hoort tot de gemeenschap en moet collectief beheerd blijven);
- de algemene zorgplicht voor waardevol onroerend erfgoed duidelijker onderscheiden van de motiveringsplicht voor eigen werken en activiteiten; dat geeft de zorgplicht een sterkere sensibiliserende dimensie;
- duidelijk definiëren wat met 'werken' en 'activiteiten' bedoeld wordt (cfr. de definitie van 'handelingen' in Art. 2.1. van het Onroerenderfgoeddecreet; dat houdt de verantwoordelijken beter bij de les;

Naast aanpassingen aan het rechtsgevolg moet ook de omkadering ervan meer aandacht krijgen. Op basis van antwoorden en opvolgingsgesprekken suggereren we het volgende:

- de behoefte aan deskundig, interdisciplinair advies voor lokale besturen, die vooral in workshops en case-gesprekken werd benadrukt, nog meer en soepeler invullen vanuit het agentschap Onroerend Erfgoed, zeker naar de kleinere gemeenten toe; of, indien dit onmogelijk zou zijn: lokaal beleid op gelijkaardige wijze laten adviseren door sterke IOED's, die dan de nodige vorming door het agentschap, aansturing door betrokken gemeenten, en voldoende middelen om interdisciplinair te kunnen werken, moeten krijgen;
- administratieve overheden opleggen om in overleg met het agentschap (of desgevallend IOED) een beoordelings-kader uit te tekenen (zoals bijvoorbeeld de kaders aangereikt door intercommunales als Leiedal, WVi, en in samenwerking met gemeenten uitgewerkt);

Op basis van eigen ervaring stellen we voor dat 'verdieping' of sociale verankering best zou gestimuleerd worden, bijvoorbeeld aan de hand van: opvolging van de realisatie (handhaving), publieke discussie, ondersteuning van erfgoedverenigingen, optekenen en verspreiden van 'erfgoedverhalen', ...

Het inzetten van instrumenten en van procedures is principieel gunstig, maar onvoldoende. Ze vormen geen stevige basis voor een inhoudelijk rijke en/of genuanceerde en/of relevante afweging en bescherming van erfgoedwaarden. Ze hebben een beleidskader nodig in de vorm van een visie op erfgoed. Deze visie wordt best expliciet gemaakt. Dat lijkt de beste veruitwendiging van de achterliggende ambities. Op basis daarvan kan een strategie afgesproken worden. Visie en strategie nopen tenslotte tot gepaste en effectieve operationalisering. Om deze logica te stroomlijnen zouden nadere regels voor de Z&MP best inhouden:

- grote principes voor de invulling van dergelijke beleidskaders, zoals:
 - visie en ambities expliciet maken;
 - beoordelingskader uitwerken op basis van de 4 categorieën waarden gedefinieerd om onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening op elkaar te betrekken: erfgoedwaarde, gebruikswaarde, locuswaarde, belevingswaarde;
 - de wisselwerking behoud-ontwikkeling een conceptuele basis geven door de beoordeling telkens uit te voeren voor de bestaande situatie en de voorgestelde situatie(s);
- beleidskaders via verordeningen wettelijk verankeren, om de confrontatie van ieder voorstel tot ingreep in vastgesteld onroerend erfgoed mét die visie en strategie afdwingbaar te maken.

2.4.5. Conclusie

De decretale formulering van de zorg- en motiveringsplicht is niet eenduidig. De plicht roept daardoor vragen op en leidt tot discussie. Toch kan worden vastgesteld dat gemeenten en provincies deze plicht ernstig nemen en als legitiem erkennen. Vele besturen koppelen bovendien die plicht aan positieve en zelfs ambitieuze plannings- en beheersactiviteiten. Uit de reacties blijken bovendien zowel intenties als capaciteiten om die plicht in te zetten ten voordele van een lokaal onroenderfgoedbeleid. Dergelijk beleid is gestoeld op eigen, met de lokale context verbonden, definities van waardevol onroenderfgoed, alsook op het inzetten en/of ontwikkelen van gepaste instrumenten en procedures. Ook kleinere gemeenten beschikken over dat vermogen dankzij samenwerking met, adviezen van, of kaders aangeleverd door IOED's of intercommunales.

Het leidt geen twijfel dat het rechtsgevolg zorg- en motiveringsplicht beleidsmatig verdedigbaar is. Er wordt in het algemeen positief op ingespeeld en er worden initiatieven ontplooid die ten goede komen van onroenderfgoedkenmerken en -waarden. Het open karakter van de formulering maakt de plicht moeilijk afdwingbaar, maar daar staat een belangrijk voordeel tegenover: de uitnodiging om beleidsmatig te reflecteren over onroenderfgoedwaarden en zich als administratieve overheid te organiseren ten voordele van een doelmatig lokaal beleid. Die doelmatigheid kan versterkt worden door betere duiding van het Onroenderfgoeddecreet en de ermee samenhangende wetgeving, accurate verspreiding en duidelijk communicatie erover. Meer winst in doelmatigheid kan bekomen worden door aanpassingen aan het Onroenderfgoedde-

creet, inclusief de inhoudelijke, deskundige en beleidskundige omkadering daarvan. De tekst doet hieromtrent een aantal voorstellen.

2.5. Motiveringsplicht bij sloop en kap

2.5.1. Uit het bestek

p. 20-21

Volgende juridische bepalingen van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 en het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014 zijn van toepassing:

Onroerendergoeddecreet, Artikel 4.1.10 (01/01/2017 - ...):

‘Als voor de sloop van een onroerend opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed of voor de kap van een onroerend goed, opgenomen in vastgestelde inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde een vergunning vereist is, motiveert de vergunningverlenende overheid haar beslissing en geeft ze in haar beslissing aan hoe ze de erfgoedwaarden in acht heeft genomen.’

p. 32

Art. 4.1.10 van het Onroerendergoeddecreet verplicht de vergunningverlenende overheden om de sloop van vastgesteld bouwkundig erfgoed of de kap van vastgesteld houtig erfgoed te motiveren in hun beslissingen en aan te geven hoe men de erfgoedwaarden in acht heeft genomen. Het is niet duidelijk of deze bepaling iets toevoegt aan de algemene motiveringsplicht van bestuurshandelingen en hoe doelmatig ze is. Beïnvloedt het in acht moeten nemen van de erfgoedwaarden de besluitvorming op een voor het erfgoed positieve manier? Biedt het een houvast bij het instellen van een beroep tegen een sloop- of kapvergunning?

Te onderzoeken:

- 1. In hoeveel gevallen wordt de sloop- of kapvergunning in 2015 en 2019 aangevraagd en hoeveel daarvan worden er geweigerd?*
- 2. In hoeveel gevallen vormt de inachtneming van de erfgoedwaarden in toepassing van artikel 4.1.10 van het Onroerendergoeddecreet een doorslaggevende reden om de vergunning te weigeren?*
- 3. In hoeveel gevallen wordt de in 2015 en 2019 verleende sloop- of kapvergunning in beroep succesvol aangevochten op grond van dit artikel?*
- 4. Is dit rechtsgevolg beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm? Of zijn er andere instrumenten die dit doel op een gemakkelijker manier bereikbaar maken?*

2.5.2. Informatiebronnen

Welke info hadden we ter beschikking om een antwoord te vinden op de onderzoeksvragen?

Eerste stap: lijsten van adviezen en shapefiles

Voor het referentiejaar 2015

- 1. De lijst met alle in 2015 verleende adviezen door het agentschap Onroerend Erfgoed over de sloop van items die zijn opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed (ddnummer – locatie – onderwerp – aard advies – adviesbestand – datum).
Deze lijst werd ons bezorgd door het agentschap en bevat alle items van de inventaris van het bouwkundig erfgoed, zowel deze waarvan de vaststelling gebeurde bij openbaar onderzoek (Limburg bij MB 16.01.2018 en Antwerpen bij MB van 14.03.2019) – als deze waarbij de vaststelling nog geldt op grond van het Onroerendergoeddecreet (28.03.2013) en waarbij het openbaar onderzoek nog loopt (Vlaams-Brabant) of nog moet opgestart worden (Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen).*
- 2. De adviezen zelf van het agentschap Onroerend Erfgoed van 2015*

Voor het referentiejaar 2019

In 2019 werden er geen adviezen meer verleend voor items op de vastgesteld inventaris. Voor 2019 zijn er dus geen gegevens meer beschikbaar van het agentschap Onroerend Erfgoed en moeten de cijfers op een andere manier gegenereerd worden. We beschikken over een shapefile van alle omgevingsaanvragen van 2019 en een spreadsheet van het vastgesteld onroerend erfgoed in 2019. Door kruising van beide tabellen en door te zoeken op de term ‘slopen’, vonden we de cijfers en gegevens.

Tweede stap: opzoekingen, info genereren via andere methoden.

We probeerden daarna meer informatie en concreet beeldmateriaal te bekomen over de aanvragen en het gevolg ervan, via het geoportaal, Geopunt en/of Google Maps.

We zochten een antwoord op volgende vragen:

1. Werd het item waarvoor een sloopaanvraag werd ingediend gesloopt of niet. Dit als aanzet tot een antwoord op onderzoeksvraag 1. Indien we konden vaststellen dat het gesloopt was, mochten we veronderstellen dat de aanvraag niet geweigerd werd. Indien het erfgoed nog aanwezig was, veronderstellen we dat de aanvraag geweigerd werd.
2. Wat is de huidige status van het perceel van het item waarvoor een sloopaanvraag werd ingediend? Is het braakliggend? Werd het bebouwd? Dit vormt geen deel van een onderzoeksvraag, maar vonden we wel interessant om weten.
3. Wat is de aard van het item waarvoor de sloopaanvraag werd ingediend? Hoe zag het erfgoedpand eruit, waarover ging concreet de vraag? Ging het bijvoorbeeld om een hoeve, of een bijgebouw aan een hoeve, een stedelijke woonst, een brug, klooster, schoolgebouw, Dit vormt geen deel van een onderzoeksvraag, maar vonden we wel interessant om weten en er een aantal conclusies aan te verbinden
4. Is de inventaris bouwkundig erfgoed up-to-date? Dit is geen deel van een onderzoeksvraag, maar gaf wel inzicht in de inventaris op zich als instrument.

Derde stap: bevraging van gemeenten

Eerste bevraging 2015

De verschillende besturen van de lijst van de 50 eerste adviezen van 2015 werden aangeschreven. Dat waren er in totaal 33. Er werd hen gevraagd om de vergunningsbeslissingen van de betreffende sloopadviezen door te sturen. Het gaat om de volgende besturen:

Antwerpen, Anzegem, Ardooië, Assenende, Blankenberge, Brakel, Deerlijk, Deinze, Gent, Gistel, Harelbeke, Heist-op-den-Berg, Hulshout, Ichtegem, Ieper, Knokke-Heist, Kortrijk, Kruisem, Kuurne, Langemark-Poelkapelle, Lievegem, Maaseik, Menen, Meulebeke, Oostende, Oostkamp, Pittem, Poperinge, Roeselare, Ruiselede, Tielt, Westerlo, Zedelgem

We kregen antwoord van 27 besturen, nl. Antwerpen, Assenende, Blankenberge, Brakel, Deerlijk, Deinze, Gent, Hulshout, Ichtegem, Ieper, Knokke-Heist, Kortrijk, Kruisem, Kuurne, Langemark-poelkapelle, Leuven, Lievegem (Lovedegem), Menen, Meulebeke, Oostende, Oostkamp, Pittem, Poperinge, Roeselare, Tielt, Westerlo en Zedelgem over in totaal 37 vergunningsbeslissingen.

Tweede bevraging 2015 en 2019

In een tweede bevraging gingen we, na volledig doorlopen van de eerste en tweede stap hierboven geschetst, gericht gemeenten bevragen om informatie te bekomen die relevant is voor het onderzoek.

We selecteerden een reeks gemeenten, aan wie we, nog als steekproef, graag vragen gesteld hadden.

Zeker sloopaanvragen waarbij het item bewaard bleef, zijn relevant voor de onderzoeksvragen sloop.

We stelden de aangeschreven gemeenten algemene vragen (onder meer over zorg- en motiveringsplicht en over dossiers die betrekking hadden op een zonevreemde functiewijziging), maar focusten ook op specifieke items die we terugvonden in de lijsten van 2015 en 2019. Zeker sloopaanvragen waarbij het item bewaard bleef, zijn relevant voor de onderzoeksvragen sloop.

Daarom maakten we eerst een lijst op om na te gaan welke gemeenten interessant waren om te bevragen voor geweigerde sloopvergunningen in 2015, voor geweigerde sloopvergunningen in 2019, voor kapvergunningen en functiewijzigingen in 2015 en 2019. Zo kregen we met één bevraging meteen informatie die voor een groter deel van het onderzoek relevant was.

De volgende 19 besturen werden aangeschreven:

Aalst, Aalter, Aarschot, Bilzen, Brugge, De Haan, Dendermonde, Dilbeek, Eeklo, Geel, Genk, Herentals, Heuvelland, Kaprijke, Lier, Lokeren, Mechelen, Ravels, Sint-Niklaas, Sint-Truiden, Turnhout en Waregem.

Ook werden sommige gemeenten die reeds antwoordden tijdens de eerste steekproef, opnieuw aangeschreven met vraag naar de overige vergunningsbeslissingen van 2015 die door het agentschap ongunstig geadviseerd werden, de geweigerde sloopvergunningen in 2019 en functiewijzigingen. Van deze gemeenten waren we namelijk (redelijk) zeker dat ze opnieuw zouden antwoorden. Het ging om volgende besturen: Antwerpen, Assenede, Blankenberge, Brakel, Deerlijk, Deinze, Gent, Hulshout, Ieper, Knokke-Heist, Kortrijk, Kruisem, Kuurne, Langemark-Poelkapelle, Leuven, Lievegem, Menen, Oostende, Oostkamp, Pittem, Roeselare en Westerlo.

In totaal werden dus 41 besturen aangeschreven bij de tweede bevraging.

We kregen antwoord van 15 besturen, nl. Aarschot, Antwerpen, Brakel, Dendermonde, Gent, Herentals, Ieper, Lievegem, Menen, Oostende, Pittem, Roeselare, Sint-Niklaas, Turnhout en Waregem over in totaal 20 sloopvergunningen.

Een samenvatting van de analyse van deze beslissingen zijn in bijlage aan dit rapport gevoegd.

Vierde stap: de workshops met de gemeenten

Veel kwamen we verder ook te weten via gemeenten die antwoordden op onze vragen over concrete dossiers in verband met sloop en kap en tijdens de workshops.

2.5.3. Analyse

Onderzoeksvraag 1

In hoeveel gevallen wordt de sloop- of kapvergunning in 2015 en 2019 aangevraagd en hoeveel daarvan worden er geweigerd?

SLOOP 2015

In totaal werden er in 2015 door het agentschap Onroerend Erfgoed 528 adviezen voor de sloop of functiewijziging van geïnventariseerd erfgoed gegeven. Voor sommige panden werd meerdere malen een sloopaanvraag of functiewijziging ingediend in 2015. In deze gevallen werd alleen de meest recente aanvraag mee opgenomen voor het onderzoek.

Vier adviezen hebben betrekking op het verwijderen van houtige beplanting, 452 betreffen een sloopaanvraag, 56 gaan over een functiewijziging en 8 zouden volgens de lijst betrekking hebben op sloop, maar gaan eigenlijk om een functiewijziging.

Van de 452 sloopaanvragen werd de sloop 173 keer gunstig geadviseerd, 277 werden ongunstig geadviseerd en 2 werden niet duidelijk bepaald in de lijst en konden we niet achterhalen.

Bij ongunstig advies van het agentschap werd dit (zo goed als) altijd als volgt geformuleerd:

'De sloop is onwenselijk in het licht van de doelstellingen of zorgplichten binnen andere beleidsvelden dan ruimtelijke ordening (art. 4.3.4 VCRO); in dit geval betekent dit de integratie van onroerend erfgoed in de ruimtelijke ontwikkelingen. Het advies op deze aanvraag tot sloop is bijgevolg ongunstig.

Dit advies is niet bindend. Toch dient de vergunningverlenende overheid dit advies af te wegen ten aanzien van haar lokaal erfgoedbeleid en dit mee te nemen in de volledige beoordeling van deze sloopaanvraag met zijn verschillende maatschappelijke en ruimtelijke aspecten, zoals omschreven in bovenvermeld artikel 4.3.1 §2, 1° van de VCRO. Als de gemeente wenst af te wijken van dit advies dient zij dit uitdrukkelijk te motiveren in de vergunningsbeslissing.'

In de motivering door het agentschap Onroerend Erfgoed worden de erfgoedwaarden altijd in acht genomen. Ze worden kort beschreven in het advies, bijvoorbeeld als volgt:

'Een representatief voorbeeld van kwaliteitsvolle hedendaagse bebouwing naar materiaalgebruik en vormen-taal" of "deze woning is een mooi voorbeeld van (...) belle-epoque-architectuur. Door zijn ligging, (...) heeft deze woning duidelijk een ondersteunende functie ten opzichte van de vele nabijgelegen monumenten...'

De beschrijving eindigt vaak met de zin:

'Dit goed bezit voldoende erfgoedwaarde om te denken in termen van behoud en renovatie in plaats van afbraak. Door de sloop zou een deel van het bouwkundig erfgoed van uw gemeente onherroepelijk verloren gaan.'

Bij motivering van gunstig advies tot sloop, wordt door het agentschap meestal de bouwfysische toestand aangehaald of wordt er bijvoorbeeld vermeld dat door verbouwingen de erfgoedwaarden ondertussen beperkt zijn geworden. Bij de gunstig beoordeelde aanvragen komt het ook heel vaak voor dat sloop gevraagd wordt voor minder waardevolle bijgebouwen waarbij het hoofdgebouw met erfgoedwaarden behouden blijft.

We weten niet op welke manier een sloopaanvraag bij het agentschap ingediend wordt. Met welke informatie is het agentschap aan de slag gegaan om een advies te geven? Wanneer ging het enkel over een sloopaanvraag en wanneer betrof het ook een vervangend bouwproject?

Soms zien we ook dat er slechts weinig informatie aangereikt werd. Een vaak voorkomende formulering is: *“De noodzaak tot sloop wordt in dit dossier niet gemotiveerd cf. het ontbreken van motiveringsnota en het zeer beperkt aantal foto’s. De erfgoedwaarden van de woningen werden niet onderzocht en afgewogen.”*

Om een antwoord te krijgen op de eerste onderzoeksvraag werd de volledige lijst met adviezen van het agentschap Onroerend Erfgoed geanalyseerd. Via recente luchtfoto’s kon achterhaald worden of het pand uiteindelijk gesloopt werd.

Vaststelling 1

173 van de 452 sloopaanvragen werden gunstig geadviseerd door het agentschap Onroerend Erfgoed, ofwel ongeveer 40% van de aanvragen. In 2021 zijn hiervan 156 gebouwen gesloopt, 6 onduidelijk en 11 werden bewaard. De sloop van het grootste aandeel van deze gebouwen, is een resultaat dat te verwachten valt. In het grootste deel van de gevallen gaat het bij sloop ook om minder waardevolle aanbouwen en bijgebouwen, daarom ook dat de sloop een gunstig advies kreeg van het agentschap Onroerend Erfgoed.

Van de 11 items die uiteindelijk bewaard bleven, zagen we dat de panden verbouwd werden waarbij de erfgoedwaarden bewaard bleven. We konden niet achterhalen dat het pand uiteindelijk behouden bleef omdat de aanvrager andere plannen kreeg dan wel omdat de gemeente strenger oordeelde dan het agentschap.

Vaststelling 2

277 van de 452 sloopaanvragen werden ongunstig geadviseerd door het agentschap Onroerend Erfgoed, ofwel ongeveer 60% van de aanvragen. Met andere woorden: 60% van de aanvragen betreffen panden of delen van panden waarvan het agentschap oordeelt dat ze erfgoedwaarden bezitten. Hiervan zijn er in 2021 toch 197 gesloopt, 1 deels gesloopt, 1 sterk verbouwd met verlies van erfgoedwaarde, 13 te onduidelijk op de luchtfoto’s om een uitspraak over te doen en slechts 65 items zijn duidelijk bewaard.

Cijfermatige conclusie:

Van de 433 sloopaanvragen (de onduidelijke hebben we niet meegeteld) werden uiteindelijk 353 gebouwen (bijbouwen/aanbouwen) gesloopt. Dit komt overeen met 80% van de sloopaanvragen.

Van de 167 sloopaanvragen waarbij het agentschap Onroerend Erfgoed gunstig adviseerde (ook de onduidelijke niet meegeteld), werden er 156 gesloopt of 93%.

Van de 264 sloopaanvragen waarbij het agentschap ongunstig adviseerde (ook de onduidelijke niet meegeteld), werden er 264 gesloopt of 75%.

Hierbij is het wel noodzakelijk om de volgende kanttekening te maken: de 173 aanvragen die gunstig werden geadviseerd, gaan in de meeste gevallen om bijgebouwen, aanbouwen of verwaarloosde panden die in principe geen erfgoedwaarde (meer) bezitten. Wanneer we op deze manier redeneren, moeten we concluderen dat ongeveer 80% van de sloopaanvragen uiteindelijk leidt tot sloop en dat daarvan in ongeveer **50% van de gevallen de sloop leidt tot het integraal verliezen van erfgoedwaarden.**

Deze cijfers zijn behoorlijk choquerend. Tijdens onze workshops kwam van de besturen echter de terechte opmerking dat deze cijfers genuanceerd moeten worden. Heel veel sloop van waardevolle erfgoedpanden kon voorkomen worden tijdens de voorbesprekingen. We kunnen dus stellen dat in vele gevallen een sloopaanvraag effectief pas werd ingediend, als de besturen reeds akkoord waren met de sloop. Mochten deze voorbesprekingen niet hebben plaatsgevonden, dan zouden er veel meer sloopaanvragen zijn geweest maar ook veel meer weigeringen door de besturen.

SLOOP 2019

Voor 2019 zijn er geen gegevens over de sloopaanvragen beschikbaar van het agentschap Onroerend Erfgoed en moesten de cijfers op een andere manier gegenereerd worden. We beschikken over een shapefile en een spreadsheet van het vastgesteld onroerend erfgoed in 2019 en een shapefile van alle omgevingsaanvragen. Uit de erfgoedlijst van 2019 werden de volgende items geselecteerd:

- Vastgesteld bouwkundig erfgoed:	74.849
- Waarvan niet beschermd:	59.621

Uit de lijst met aanvragen tot omgevingsvergunning hebben we aanvragen van 2019 gehaald.

- Ingediende aanvragen in 2019	53.709
--------------------------------	--------

Wanneer we de doorsnede van deze verzamelingen nemen komen we tot volgende cijfers:

- Totaal aantal aanvragen m.b.t. vastgesteld bouwkundig erfgoed	7.332
- Waarvan niet beschermd	6.106
- Waarin de vermelding 'slopen' voorkomt	531

Hieruit concluderen we dat in 2019 in totaal 531 sloopvergunningen werden aangevraagd met betrekking tot een item, vastgesteld op de inventaris bouwkundig erfgoed. Van deze vergunningen werden er 457 vergund en 56 werden geweigerd of stilzwijgend geweigerd.

Tegen 48 van de beslissingen werd in beroep gegaan: 32 hiervan tegen een gunning en 16 tegen een weigering. Uiteindelijk werden 458 sloopaanvragen gegund en 55 geweigerd.

We gaan ervan uit dat de panden waarvoor een sloopvergunning werd gegeven, ook effectief gesloopt werden of nog zullen worden. Dit komt overeen met ongeveer 86% van de sloopaanvragen. Dit

is een iets hoger aantal dan in 2015, toen bij het agentschap Onroerend Erfgoed nog advies ingewonnen werd. Uit de informatie die in de shapefile aanwezig is, kunnen we niet afleiden of het in 86% van de gevallen ook effectief om verlies van erfgoedwaarden gaat. Mogelijks wordt dit percentage sterk gereduceerd wanneer de sloop van niet waardevolle bijgebouwen of sterk verwaarloosde panden niet wordt meegerekend.

Net zoals de cijfers van 2015, moeten ook deze cijfers genuanceerd worden, aangezien een deel van de sloop van waardevolle panden reeds werd afgeblokt tijdens de voorbesprekingen.

Tot slot willen we nog wijzen op het verschil in onderzoeksmethodiek tussen de twee jaren. In 2015 is de data afkomstig van informatie van het agentschap Onroerend Erfgoed, terwijl we voor 2019 de data nog zelf moesten genereren. Dit verschil zorgt ervoor dat de twee resultaten eigenlijk niet als gelijkwaardigen naast elkaar vergeleken kunnen worden.

KAP 2015

In 2015 werden vier kapvergunningen aangevraagd voor houtige beplantingen. Twee hiervan werden gunstig geadviseerd door het agentschap Onroerend Erfgoed en uiteindelijk gekapt. Op het perceel staat momenteel een nieuwbouw. Van één ontbrak het advies bij de verkregen adviezen door het agentschap en weten we dus niet wat geadviseerd werd. Het ging hier om 3 kastanjabomen en 10 lindebomen, die uiteindelijk gekapt werden en waar nu een nieuwbouw staat. Eén boom, een gekandelaarde linde, werd verplaatst.

KAP 2019

Voor 2019 is het niet mogelijk te achterhalen hoeveel kapvergunningen werden aangevraagd.

Onderzoeksvraag 2

In hoeveel gevallen vormt de inachtneming van de erfgoedwaarden in toepassing van artikel 4.1.10 van het Onroerenderfgoeddecreet een doorslaggevende reden om de vergunning te weigeren?

Om een antwoord te krijgen op de tweede onderzoeksvraag, moesten de beslissingen van de vergunningverlenende overheden inhoudelijk geanalyseerd worden, m.a.w.: de gemotiveerde sloop- of bouwvergunning. Dit om te zien hoe het proces verder is verlopen en om te achterhalen of de inachtneming van de erfgoedwaarden een rol heeft gespeeld in het nemen van de beslissing.

Eenzijds was het, naar motiveringsplicht toe, interessant om de dossiers te bekijken waar het agentschap Onroerend Erfgoed ongunstig adviseerde en we vaststelden dat er toch gesloopt werd. Anderzijds moesten

de geweigerde vergunningsbeslissingen onderzocht worden om een antwoord te vinden op de tweede onderzoeksvraag.

Alle gemeenten aanschrijven en alle vergunningen bestuderen was binnen het kader van deze studie zo goed als onmogelijk. Om deze reden werd een selectie gemaakt van gemeenten. In totaal werden 55 besturen aangeschreven in verband met specifieke dossiers. We kregen antwoord van 34 besturen, nl. Aarschot, Antwerpen, Assenede, Blankenberge, Brakel, Deerlijk, Deinze, Dendermonde, Gent, Herentals, Hulshout, Ichtegem, Ieper, Knokke-Heist, Kortrijk, Kruisem, Kuurne, Langemark-poelkapelle, Leuven, Lievegem (Lovedegem), Menen, Meulebeke, Oostende, Oostkamp, Pittem, Poperinge, Ravels, Roeselare, Sint-Niklaas, Tielt, Turnhout, Waregem, Westerlo en Zedelgem over in totaal 59 vergunningsbeslissingen.

Een samenvatting van de analyse van deze beslissingen zijn in bijlage aan dit rapport gevoegd.

Conclusies na analyse van deze beslissingen en workshops met de gemeenten:

- In de beslissingen van 2015 waar het agentschap Onroerend Erfgoed gunstig adviseerde, worden de erfgoedwaarden in de omgevingsvergunning slechts kort of helemaal niet aangehaald en wordt er meestal verwezen naar de opmerkingen in het advies van Onroerend Erfgoed (wat logisch is), zonder dit advies steeds integraal over te nemen.
- Bij een ongunstig advies van het agentschap Onroerend Erfgoed of indien er geen advies was (2019), wordt een gunning vaak niet of onvoldoende gemotiveerd bv. 'Erfgoedwaarde niet doorslaggevend om te behouden', 'gebouw in slechte staat', ...
- In sommige gevallen wordt de gunning wel voldoende gemotiveerd, maar met argumenten die vaak niet vanuit de erfgoedwaarde vertrekken bv. 'Gebouw was volgens het agentschap niet waardevol genoeg om als monument beschermd te worden, het heeft dus een beperkte erfgoedwaarde', 'Gevel doorheen de jaren verbouwd, dus niet authentiek', 'Gebouw moeilijk aanpasbaar aan nieuwbouw die ernaast wordt voorzien', 'Renovatie van de gebouwen zou immers duur zijn', 'beschrijving op de inventaris is beknopt, dus gebouw heeft weinig erfgoedwaarde', ... Hieruit concluderen we dat wanneer de erfgoedwaarden of het belang van het inventarisitem te weinig gemotiveerd wordt in de inventaristekst, dit gebruikt wordt als argument door de vergunningverlenende overheid om de sloop te motiveren en toe te laten.
- Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen, was de inachtneming van de erfgoedwaarde de voornaamste reden om de sloopvergunning te weigeren.
- Een klein aantal inventarisitems bleef bewaard vanwege een beroep tegen de gegunde vergunningsbeslissing.
- In geen enkel geval was de inachtneming van de erfgoedwaarden de enige reden om de sloopvergunning te weigeren. Vaak waren er nog bijkomende redenen, zoals een goede ruimtelijke ordening, en andere.
- Het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed zorgde voor meer slagkracht. Een lokaal bestuur is minder onafhankelijk en heeft zonder het extern advies weinig om op terug te vallen.
- Erfgoed blijft moeilijk liggen bij burgers en projectontwikkelaars. Er is wel degelijk nood aan sensibilisering.

Onderzoeksvraag 3

In hoeveel gevallen wordt de in 2015 en 2019 verleende sloop- of kapvergunning in beroep succesvol aangevochten op grond van dit artikel?

Om een antwoord te vinden op de derde onderzoeksvraag moeten alle sloopvergunningen van 2015 en 2019 opgevraagd en bestudeerd worden (niet haalbaar) of op een andere manier te weten gekomen worden of er beroep werd aangetekend tegen de sloopvergunning en hoe deze is verlopen.

Het agentschap Onroerend Erfgoed bezorgde ons een lijst met alle beroepen die zij zelf aangetekend hebben in 2015-2017. Daarnaast kregen we bij het opvragen van de vergunningsbeslissingen ivm sloop van sommige gemeenten informatie over de beroepen die op de beslissingen werden aangetekend. Voor 2019 hebben we door de kruising van de shapefiles een lijst met alle beroepen en de uitkomst ervan.

BEROEPEN 2015

In totaal werden er in 2015 door het agentschap Onroerend Erfgoed 20 beroepen ingesteld tegen een gunstige sloopvergunning of vergunning voor een zonevreemde functiewijziging. In 2016 waren dat er 17. Vanaf 1 januari 2017 werden er geen beroepen meer ingesteld door het agentschap Onroerend Erfgoed, wegens de beslissingen van het kerntakenplan¹. We zullen ons voor dit onderzoek beperken tot de beroepen van 2015. 19 van de 20 beroepen hebben betrekking op een sloopvergunning, één beroep werd ingetekend tegen een zonevreemde functiewijziging.

Conclusies na analyse van deze beroepen:

- Van de 19 beroepen die werden ingesteld tegen een sloopvergunning door het agentschap Onroerend Erfgoed werden 12 panden uiteindelijk toch gesloopt, 6 inventarisitems bleven bewaard en van één zijn de gegevens niet bekend.
- In de meeste gevallen wordt in beroep gegaan omwille van twee redenen: ofwel omwille van een procedurefout, ofwel omdat de beslissing van het CBS onvoldoende rekening houdt met het advies, wat in strijd is met de algemeen geldende motiveringsplicht.
- In 2 gevallen werd in beroep gegaan omwille van een procedurefout. In één geval werd het beroep ingewilligd, in het andere geval werd het beroep ingetrokken na overleg.
- In 16 gevallen werd in beroep gegaan, omdat de beslissing onvoldoende gemotiveerd werd. Van twee beroepen was het beroepschrift niet beschikbaar en is de beslissing van de deputatie niet gekend. Slechts één beroep werd ingewilligd.

In 8 gevallen ging het agentschap naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) en werden 3 sloopvergunningen uiteindelijk toch vernietigd.

- We kunnen concluderen dat slechts in 1 van de 17 gevallen (niet gekende beslissingen niet meegeteld) het beroep succesvol werd aangevochten door het agentschap Onroerend Erfgoed op grond van het rechtsgevolg. In 3 van de 17 gevallen lukte het alsnog om bij de Raad van Vergunningbetwistingen de vergunning te vernietigen. Wanneer we dit aantal projecteren op het aantal gegunde sloopvergunningen, gaat het om een zeer klein aandeel.

We stellen dat het rechtsgevolg enige houvast biedt bij het aangaan van beroepen, maar dat het weinig effect heeft.

BEROEPEN 2019

In totaal werden er in 2019, 531 sloopvergunningen aangevraagd. Hiervan werden er 56 geweigerd of stilzwijgend geweigerd, waarna 16 beroepen werden aangetekend, dit keer door de aanvrager van de sloop. In 8 gevallen werd de vergunning alsnog geweigerd en in 8 gevallen werd de vergunning toch gegund.

De overige 458 sloopvergunningen werden in eerste instantie vergund, waarna 32 beroepen werden aange-tekend. Bij 15 cases werd het beroep niet ingewilligd en bleef de sloop vergund. In 7 gevallen werd de vergunning uiteindelijk toch geweigerd. (In de overige 10 gevallen ontbreekt de informatie.) Het zijn de 7 weigeringen die interessant zouden zijn om in detail te analyseren, om na te gaan in hoeveel gevallen de verleende vergunning succesvol in beroep werd aangevochten op grond van het rechtsgevolg.

In elk geval kunnen we stellen dat er zeer weinig in beroep wordt gegaan tegen een gegunde sloopvergunning (ca. 7%) en dat het aandeel succesvol aangevochten beroepen nog kleiner is (ca. 2%). Aangezien het aandeel zo klein is, lijkt het ons niet relevant om deze beroepen verder te gaan bekijken. Dit zou heel veel tijd vragen en de conclusie zal dezelfde blijven: het aandeel inventaris-panden dat bewaard blijft dankzij een succesvol aangevochten beroep tegen een gegunde sloopvergunning is verwaarloosbaar. De cijfers van 2019 kunnen niet met de cijfers van 2015 vergeleken worden, omdat we voor 2015 enkel beschikken over de beroepen die werden aangevochten door het agentschap Onroerend Erfgoed zelf. Voor 2019 hebben we een lijst van alle beroepen die ingediend werden, zonder informatie over wie deze aanvocht.

Onderzoeksvraag 4

Is dit rechtsgevolg beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm? Of zijn er andere instrumenten die dit doel op een gemakkelijker manier bereikbaar maken?

De vraag of het rechtsgevolg verdedigbaar en doelmatig is in zijn actuele vorm is niet eenduidig te beantwoorden. Het is duidelijk dat erfgoed tot op de dag van vandaag een moeilijke kwestie is, zowel voor besturen als voor burgers en projectontwikkelaars. De besturen beschikken niet altijd over de juiste erfgoedkennis om de omgevingsaanvragen te behandelen en daarnaast krijgen ze het al helemaal moeilijk uitgelegd aan mensen die de waarde van erfgoed niet begrijpen. Toen het advies van het agentschap nog gegeven werd, bood dit een houvast voor veel besturen. Nu dit niet meer het geval is, is het vaak moeilijker om het belang van erfgoed duidelijk te maken aan de eigenaars en weegt de politieke of economische druk vaak zwaarder door. Toch zijn we ervan overtuigd dat dit rechtsgevolg ervoor zorgt dat de besturen hun erfgoed wel in acht nemen en het belang ervan gaan inzien. Uit de workshops kwam meermaals naar voor dat dankzij dit rechtsgevolg een sloopprocedure vaak vooraf wordt gegaan door een voortraject, waarbij de opties reeds worden besproken met de eigenaars en de sloopaanvraag van waardevolle inventarispannen kan worden vermeden.

Is het rechtsgevolg verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm? Hier moeten we eerder negatief op antwoorden omdat we merken dat de meeste besturen geen of weinig rekening houden met de zorg- en motiveringsplicht. Vaak wordt de inachtneming van de erfgoedwaarden slechts zeer beperkt of niet vermeld.

Kan het beter? Zijn er instrumenten die dit doel – behoud van erfgoedwaarden door sloop tegen te houden – op een gemakkelijker manier bereikbaar maken?

Naar onze mening ontbreekt in veel gevallen bij de aanvrager, maar ook soms bij het bestuur of de gemeentelijke administratie, het bewustzijn van ‘het te maken hebben’ met een erfgoedpand.

Bij het indienen van een aanvraag tot omgevingsvergunning via het digitaal omgevingsloket moet er niet vermeld worden dat het om een inventarispannd gaat, noch gaat er automatisch een lichtje branden of wordt er een vraag tot extra informatie gesteld.

We mogen ervan uitgaan dat elke nieuwe eigenaar weet, bij aankoop van een pand, dat hij/zij te maken heeft met een inventarispannd. Er is immers informatieplicht bij eigendomsoverdracht, wat inhoudt dat in de akte of overeenkomst moet vermeld worden dat het goed is opgenomen op de inventaris bouwkundig erfgoed en wat de juridische gevolgen zijn. Deze nieuwe eigenaars zouden dus moeten weten wat de waarden zijn van hun aankoop en de gevolgen ervan.

Maar stel dat je al jaren eigenaar bent van een pand en dat het wordt vastgesteld als bouwkundig erfgoed. Dit moest (en moet voor 3 provincies nog steeds) gebeuren via een openbaar onderzoek; de vaststellingsprocedure voorziet echter niet dat het agentschap de eigenaars aanschrijft. De gemeente kan er wel voor kiezen om de eigenaars op de hoogte te stellen, maar dit is vrijblijvend. Het is dus mogelijk dat je als eigenaar niet op de hoogte bent van de vaststelling en dat je dus niet weet dat je te maken hebt met een inventarispannd. Als deze eigenaar dan wenst te verbouwen of (een aanbouw) wenst te slopen en hiervoor een omgevingsaanvraag invult, moet die ook nergens vermelden dat het pand is opgenomen op de inventaris bouwkundig erfgoed.

We denken dat een bewustmaking bij het begin van het indienen van een omgevingsaanvraag al veel problemen zou kunnen vermijden. Bijvoorbeeld door in het omgevingsloket de automatische connectie te maken tussen het adres en het statuut van het item: dat bij het ingeven van een adres vermeld wordt dat het gaat om een inventarispannd en dat er dan automatisch om bijkomende informatie wordt gevraagd. Hiervoor is het natuurlijk noodzakelijk dat de inventaris helemaal actueel is, zodat er bijvoorbeeld geen items meer op staan die reeds gesloopt zijn.

Maar zonder deze automatische herkenning van het erfgoedstatuut via het omgevingsloket, zou het ook al mogelijk moeten zijn om de aanvrager van een sloopvergunning of een toelating om te verbouwen, zelf aan het werk te zetten om te reflecteren over de erfgoedwaarden van zijn pand en de impact van zijn bouwplannen op dat erfgoed.

Bij het indienen van een aanvraag tot omgevingsvergunning, verschijnt immers de vraag: 'Heeft de aanvraag mogelijke effecten op beschermd landschap of onroerend erfgoed'. Deze vraag is niet erg duidelijk en kan geïnterpreteerd worden als enkel gaande over beschermd landschap en beschermd onroerend erfgoed. Of is in elk geval ruim interpreteerbaar. Indien hier 'Nee. Er zijn geen effecten denkbaar' op geantwoord wordt, eindigt de bevraging hier.

Bij een ja, krijg je drie vragen:

- Beschrijf de potentiële effecten van de aanvraag op onroerend erfgoed
- Geef de maatregelen die worden ingezet om de effecten van de aanvraag op het onroerend erfgoed te voorkomen of te beperken
- Motiveer waarom de effecten op onroerend erfgoed al dan niet aanzienlijk zijn.

Interessante vragen, maar die best nog zouden verduidelijkt worden en zouden moeten beginnen met een eerste belangrijke vraag:

- Beschrijf het pand waarover de aanvraag gaat, beschrijf het onroerend erfgoed en zijn omgeving of context (straat, site, aanpalende panden, ...), beschrijf de aanwezige waardevolle erfgoedelementen, staaf dit met foto's en zo mogelijk, een bouwhistorische nota, archiefdocumenten, ...

Samen met de vragen over de impact die de voorziene werken kunnen hebben op het aanwezige erfgoed en ruimer, op de context en de omgeving waarin het erfgoed zich bevindt, zou de vergunningverlenende overheid al heel wat meer informatie en gegevens te zijner beschikking hebben om een goed oordeel te kunnen vellen over de aanvraag en om juister te kunnen adviseren. Indien deze informatie – die je gebundeld de naam 'Cultuurhistorisch profiel' of 'Erfgoedtoets' (of nog een andere benaming) zou kunnen dragen, – voorhanden zou zijn, wordt het voor de lokale overheid al veel eenvoudiger en minder tijdrovend om te oordelen. Dit document zou enigszins geïnspireerd kunnen zijn op het 'Cultuur, historisch en esthetisch rapport' of CHE-rapport dat nu verplicht toe te leveren is bij een aanvraag voor onroerend erfgoed gelegen in 'woon-gebied met culturele, historische en/of esthetische waarde', of 'CHE-gebied', volgens het gewestplan. In CHE-gebied dienen wijzigingen aan een exterieur, een interieur, of een buitenruimte te gebeuren met kennis van - en respect voor de eventuele erfgoedwaarden van het betreffende gebouw of ensemble. Vlaanderen kent momenteel slechts een beperkt aantal CHE- gebieden en enkel in grote steden: bijvoorbeeld een deel van Antwerpen en van Gent alsook de Leuvense, Mechelse en Brugse binnenstad.

Mocht er bij een aanvraag een of andere 'Erfgoedtoets' gevraagd worden, dan kan de verlener, bij gebrekkige informatie, steeds om extra informatie vragen. Bovendien is het zeker dat een aanvrager, na zo'n profiel te hebben opgemaakt of te hebben laten opmaken, in veel gevallen ook zelf meer bewust is geworden van de waarde van zijn gebouw.

Samengevat denken we dat het doel – behoud van erfgoed – veel eenvoudiger zou kunnen bereikt worden door de aanvrager zelf te verplichten om op zoek te gaan naar de erfgoedwaarden van zijn goed en zelf veel beter aan te geven welke impact zijn plannen hebben op dit erfgoed, in plaats van deze taak over te laten aan de vergunningverlenende overheid. Natuurlijk zal deze dit ook nog opnieuw moeten bestuderen en afwegen en zijn beslissing moeten motiveren, maar aan de hand van duidelijk aangereikte informatie volgens een duidelijke template, kan dit eenvoudiger worden.

Bij dit alles blijft natuurlijk een voortraject waarbij de vergunningverlenende overheid in gesprek gaat met de aanvrager, nog waardevoller. Maar dit vraagt meer tijd en ook dit voortraject kan veel beter afgelegd worden als er vanwege de aanvrager voldoende informatie wordt doorgegeven.

2.5.4. Conclusie

Een zeer groot aantal sloopaanvragen krijgt van de vergunningverlenende overheden een gunstig advies. Toen het agentschap Onroerend Erfgoed nog advies gaf (voor 2019), was het aantal iets lager (80 % tegenover 86%) maar toch ook significant hoog. Voor ongeveer de helft van de vergunningen betekent deze sloop een verlies aan erfgoedwaarden. De andere helft had betrekking op bijgebouwen of sterk verwaarloosde panden die geen erfgoedwaarden (meer) hadden.

De inachtneming van erfgoedwaarden vormde slechts in een beperkt aantal gevallen de enige reden om de

sloopvergunning te weigeren. Bij de meeste weigeringen ging het om een weigering van het globale project (vervangende nieuwbouw inbegrepen), vooral omwille van de goede ruimtelijke ordening.

Dit rechtsgevolg verplicht de vergunningverlenende overheid om de sloop van vastgesteld bouwkundig erfgoed of de kap van vastgesteld houtig erfgoed te motiveren in hun beslissingen.

In eerste instantie kunnen we stellen dat het rechtsgevolg een positieve invloed heeft. Het zorgt ervoor dat de besturen hun erfgoed in acht nemen en het belang ervan gaan inzien. Het zorgt er vooral voor dat een sloopprocedure in vele gevallen vooraf wordt gegaan door een voortraject, waarbij de opties reeds worden besproken met de eigenaars en de sloopaanvraag van waardevolle inventarisitems kan worden vermeden.

Echter, in sommige gevallen – bijvoorbeeld wanneer een bestuur geen globale visie heeft omtrent erfgoed, of wanneer politieke druk toeneemt – zal dit rechtgevolg er niet voor kunnen zorgen dat een vastgesteld inventarisitem behouden blijft. We merken dat het makkelijk is om aan de zorg- en motiveringsplicht voorbij te gaan, omdat er geen controle is. In vele gevallen worden de inachtneming van de erfgoedwaarden dan slechts zeer beperkt of niet vermeld. Wanneer het toch vermeld wordt, valt al snel op dat de essentie van het erfgoed niet wordt begrepen of er duidelijk niet toe doet.

Veel gemeente wijzen op de grote werklust om te voldoen aan hun motivatieplicht. Deze werklust zou behoorlijk kunnen verlicht worden door deze bij de aanvrager van de sloopvergunning te leggen en bij vergunningsaanvragen waarbij vastgesteld onroerend erfgoed betrokken is, een erfgoedtoets verplicht te maken. Deze zou enerzijds de erfgoedwaarden van het pand moeten toelichten en anderzijds de effecten van het bouwproject op het erfgoed verduidelijken.

2.6. Adviesplichten voor de vastgestelde landschapsatlas

2.6.1. Uit het bestek (p. 33)

Het agentschap Onroerend Erfgoed geeft in een aantal ruimtelijke planprocedures advies als in het plan items uit een vastgestelde landschapsatlas zijn opgenomen. Het agentschap adviseert hierbij vanuit een interdisciplinaire benadering van het erfgoed. Dit gebeurt vooral door duiding te geven aan de erfgoedwaarden van een plek of aan de kenmerken en structuren van de historische leefomgeving.

Te onderzoeken:

- 1. Hoe werken de in 2015 en 2019 verleende adviezen van het agentschap Onroerend Erfgoed door in de besluitvorming van de ruimtelijke uitvoeringsplannen?*
- 2. Is dit rechtsgevolg beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm? Of zijn er andere instrumenten die dit doel op een gemakkelijker manier bereikbaar maken?*

2.6.2. Informatiebronnen

Dit deel schetst de gehanteerde methodiek. Enerzijds werd er beperkt kwantitatief geanalyseerd. Op basis van een selectie van relevante adviezen uit de aangeleverde Excel-tabellen 'adviezen RUP' en 'adviezen MER' werd nagegaan hoe vaak het rechtsgevolg in 2015 en in 2019 is toegepast. We verwijzen naar de Bijlagen voor de manier waarop de relevante adviezen werden geselecteerd.

De hoofdmoot van de studie bestond uit een kwalitatieve analyse aan de hand van gesprekken met betrokkenen.

Aanzet waren de workshop op 17 maart 2021 die specifiek op adviesplichten in planprocedures focuste en de samenvattende workshop op 30 maart 2021.

Volgende vragen waren hierbij richtinggevend.

- Zijn er zaken binnen planprocessen (MER, RUP) die de doorwerking van de vastgestelde landschapsatlas beïnvloeden of nuanceren?
- Wie is er betrokken bij de aanpassingen van RUP's, MER's e.a. op basis van het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed?
- Hoe wordt de manier van adviseren ervaren? Heeft de manier van formuleren, de manier waarop bepaalde zaken extra worden benadrukt of worden beargumenteerd impact op de doelmatigheid? Wordt dit ook mondeling doorgepraat?
- Worden lokaal belangrijke erfgoedwaarden voldoende in de vastgestelde landschapsatlas en/of de adviezen meegenomen?
- (Hoe) worden de landschappelijke kwaliteiten (vb. zichten, belevingsferen, historische samenhangen, ruimtelijke ensembles, verhalende waarde, ...) doorvertaald in de abstracte termen van MER of RUP?
- Draagt de vastgestelde landschapsatlas en de rechtsgevolgen ervan bij aan het duurzaam behoud en beheer van erfgoedwaarden en erfgoedkenmerken?
- Ligt de vastgestelde landschapsatlas en de rechtsgevolgen ervan in de lijn van het actuele beleid (zowel lokaal als regionaal/ Vlaams)?

Met het oog op inzicht en diepgang was daarnaast een diepgaande doorlichting van een beperkt aantal MER- of RUP-dossiers essentieel. De respectievelijke adviezen uit 2015 en 2019 werden hiervoor als startpunt gehanteerd.

In eerste instantie werd tussen eind januari en eind februari 2021 een schriftelijke vraag verstuurd aan een selectie van gemeenten en provincies. De meeste van deze besturen reageerden niet of slechts gedeeltelijk, maar dan voornamelijk door het aanleveren van vergunningen in verband met kap en sloop.

Volgende gemeenten en provincies werden aangeschreven:

Aarschot, Aartselaar, Antwerpen, Bertem, Diest, Dilsen-Stokkem, Geraardsbergen, Gooik, Halle, Heist-op-

den-Berg, Herentals, Heuvelland, Houthalen-Helchteren, Ieper, Maarkedal, Mol, Oostkamp, Sint-Truiden, Tongeren, Westerlo, Zonhoven, Zuienkerke, Provincie Antwerpen, Provincie Limburg

Begin maart 2021 werd opnieuw een vraag verstuurd, deze keer met een verzoek tot een mondeling, één uur durend gesprek via Teams rond één of meerdere dossiers. Hiervoor werd gebruik gemaakt van een doelgerichte selectie van een aantal specifieke cases. De selectie is gebeurd op basis van een inhoudelijke screening van de diverse adviezen die in de tabellen RUP en MER werden weerhouden. Er is geselecteerd op basis van de (vermoedelijk) meest inhoudrijke cases (voor zover dit uit het advies viel op te maken). Ook is gezocht naar een diversiteit aan planvormen (MER, RUP, planologisch attest, PRUP, Gewestelijk RUP, ...). Daarnaast is ook gemikt op een diversiteit aan adviezen: gaande van zeer concrete adviezen m.b.t. bv. specifieke bomenrijen tot en met algemene aanbevelingen op het vlak van erfgoedzorg. Tenslotte was ook een spreiding over de diverse provincies en een selectie van zowel kleine gemeenten als grotere steden de bedoeling. Met betrekking tot elk advies werden diverse betrokkenen in het planproces aangeschreven. We verwijzen naar de Bijlagen voor een gedetailleerd overzicht van geselecteerde cases.

De volgende vragen werden vooraf aan de informanten doorgemailed. Ze zijn ook gebruikt als leidraad bij de gesprekken.

- Inhoudelijk
 - Is het advies begrijpelijk/ duidelijk?
 - In hoeverre neemt het advies zaken uit de landschapsatlas mee?
 - Worden lokaal belangrijke erfgoedwaarde voldoende in het advies opgenomen?
 - Is het advies voor interpretatie vatbaar? Hoe wordt het advies geïnterpreteerd door de ambtenaar Onroerend Erfgoed, de ambtenaar van de gemeente en de maker van het RUP of de MER?
 - Heeft de manier van formuleren, de manier waarop bepaalde zaken extra worden benadrukt of worden beargumenteerd impact op de doelmatigheid?
 - Werd het advies vooraf doorgepraat met betrokken ambtenaren; bv. via overleg met diverse sectoren. Heeft dit impact op de doelmatigheid van het advies?
 - Is er verschil in aanpak/ visie tussen de verschillende ambtenaren Onroerend Erfgoed?
 - Hoe en op welk ogenblik in het proces wordt de lokale overheid (gemeente of stad) betrokken? Gebeurt dit enkel via de formele procedure? Is er ook informeel overleg?
 - Zijn er lokale klemtonen (vanuit de gemeenten, provincies of Vlaamse overheid) die het advies kunnen beïnvloeden of nuanceren? In hoeverre is de impact van een ontwerp- of studie bureau mee bepalend?
 - Hoe worden op basis van het advies de landschappelijke kwaliteiten (vb. zichten, belevingsferen, historische samenhangen, ruimtelijke ensembles, verhalende waarde, ...) doorvertaald in de abstracte termen van een RUP of MER (bijvoorbeeld 'cultuurhistorisch landschap')? Is dat eenvoudig/ moeilijk?
 - Wie doet de aanpassingen op basis van het advies? Via welk proces/ procedure? Welke partijen zijn hierbij betrokken?
 - Draagt het advies en de rechtsgevolgen ervan bij aan het duurzaam behoud en beheer van erfgoedwaarden en erfgoedkenmerken? Ligt het in de lijn van het actuele beleid (zowel lokaal als regionaal/ Vlaams)?
- Vormelijk
 - Wordt in het advies meer of minder uitgebreid geadviseerd waarom een positief, negatief of voorwaardelijk advies wordt gegeven? Wordt dit vooraf met de betrokken besturen doorgesproken?
 - Is het effectief een advies? M.a.w. is er duidelijk wat wordt geadviseerd?
 - Wordt er helder geformuleerd of het advies gunstig, ongunstig of voorwaardelijk is?
 - Zijn er plaatsindicaties op kaart? Hoe weet men over welke specifieke zaken het advies het heeft?
 - (Hoe) wordt er aangegeven over welk erfgoed het gaat en over welke mate van bescherming (geïventariseerd – vastgesteld – beschermd)?
 - Is er in het advies aangegeven hoe het proces loopt?
 - Hoe worden de adviezen gearchiveerd en/of gekoppeld aan de specifieke planningsprocedures?

2.6.3. Analyse

2.6.3.1. Kwantitatieve analyse

Uit de tabel 'Adviezen RUP' werden 25 adviezen weerhouden, waarvan

- 1 ongunstig, 24 gunstig onder voorwaarden
- 7 uit 2019, 18 uit 2015

relevante gemeente	Onderwerp	Benaming
provincie West-Vlaanderen	Ieper en Heuvelland : RUP 'Dikkebusvijver'	10453_A_B_L
Oostkamp	RUP Rodenbachstraat	10338_A_B_L
Heuvelland	provinciaal RUP Kemmelberg	10451_A_B_L
Tongeren	gewestelijk RUP Ambiorixkazerne	3882_A_L
Dilsen-Stokkem	RUP Elerweerd	10323_A
Herentals	provinciaal RUP – afbakening kleinstedelijk gebied	10286_A_B_L
Heuvelland	RUP kern Dranouter	10451_A_B_L
Sint-Truiden	RUP Speelhof-Begijnhof-Veemarkt	2594_A_B_L
Aarschot	Voorontwerp van RUP 'De Torens'	10305_A_B_L
Aarschot	RUP De Torens - aanvullende adviesvraag Plan-MER-screening	10305_A_B_L
Halle	Uitnodiging plenaire vergadering van 1 juli 2015 over het voorontwerp van gewestelijk RUP "Historisch gegroeid bedrijf 't Kriekske.	10301_A_L
Houthalen-Helchteren	RUP Breelaarheide	10319_A_B_L
Geraardsbergen	GERAARDSBERGEN: voorontwerp Gemeentelijk RUP 'Zonevreemde Woningen'	113463_B
Heuvelland	Bellestraat: AltiFlora, aanvraag planologisch attest	10451_A_L
Zuienkerke	RUP Zonevreemde constructies binnen de deelruimte N9: verzoek tot raadpleging in kader van een onderzoek tot mer	10586_A_B_L
Bertem	RUP 'Sportpark Verona': Uitnodiging plenaire vergadering van 12/11/2015.	10299_A_B_L
Maarkedal	MAARKEDAL: voorontwerp gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Vallei van de Nederaalbeek" - plenaire vergadering 4/12/2015	10412_A_B_L
Brecht	RUP Kooldriespark:uitnodiging plenaire vergadering	4506_L
Gooik	RUP Drie Egyptenbaan 11: planologisch attest 't Krekelhof.	10300_L
Antwerpen	Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan Fort van Lillo:adviesvraag startnota	5450_B_L
Westerlo	gewestelijk RUP 'kasteelpark de Merode'	10288_A_B_L
Aartselaar	RUP Solhof en omgeving.	10276_A_B_L
Heuvelland	RUP Brandweerkazerne	10451_L
provincie Antwerpen	Mol/ Dessel en Retie: PRUP Wegverbinding N18-N118.	6699_A_B_L
Mol	PRUP Kempense Meren: voorontwerp	6699_L

Uit de tabel 'adviezen MER' werden 7 adviezen weerhouden waarvan

- 1 ongunstig, 6 gunstig onder voorwaarden
- 1 uit 2019, 6 uit 2015

Gemeente	Onderwerp	benaming
Halle	Kennisgevingsnota - plan-MER 't Kriekske. PL0204	10301_L
provincie Limburg	Neerpelt/Overpelt: Ontwerp-MER: afbakening kleinstedeling gebied	10324_A_B_L
Diest	Adviesaanvraag naar aanleiding van het openbaar onderzoek voor het PRUP uitvoeringsplan 'Citadel'.	10305_A_B_L
Heist-op-den-Berg	plan MER- provinciaal RUP Afbakening kleinstedelijk gebied Heist-op-den-Berg	10287_A_L
Gooik	Plan-Mer: Ruilverkaveling Gooik - kennisgevingsnota.	10300_A_B_L
Ieper	Plan-MER Golf- en Countryclub cvba 'De Palingbeek'.	10453_A_L
Zonhoven	ontheffingsaanvraag voor camping Heidestrand	10317_A_B_L

vaststellingen

Algemeen blijft na de selectie eerder een beperkt aantal adviezen over. Heel weinig adviezen zijn ongunstig, de meesten zijn voorwaardelijk gunstig. Uit de cijfers blijkt dat het aantal adviezen voor zowel RUP als MER groter was in 2015 dan in 2019. Belangrijk echter is op te merken dat deze cijfers en selectie slechts als een voorzichtige indicatie kunnen geïnterpreteerd worden. Uit de inhoudelijke screening van de adviezen blijkt dat de RUP- en MER-adviezen soms nogal door elkaar lopen. Zo zit in de map 'Adviezen RUP' bijvoorbeeld ook een advies voor een MER-screening (bv. 10305_A_B_L_: Aarschot (Aarschot): aanvullend advies op MER-screening voor ruimtelijk uitvoeringsplan RUP 'De Torens'). Bepaalde dossiers komen ook zowel bij RUP als bij MER voor. Dit is logisch, aangezien het vaak gaat om diverse adviesvragen binnen één planprocedure. Bovendien is onduidelijk wat de invloed van het niet weerhouden van bepaalde waarden (bv. NULL of 'grenzend aan', zie 2.6.2) is op de kwantitatieve resultaten. En tenslotte bleek de benaming uit de Excel-tabel niet altijd overeen te komen met de inhoud van het dossier of ging het vermoedelijk niet altijd om erfgoed uit de vastgestelde landschapsatlas. Om zinvolle uitspraken te kunnen doen in het kader van dit onderzoek bleek een kwalitatieve analyse onontbeerlijk.

2.6.3.2. Kwalitatieve analyse

De adviezen zelf geven slechts beperkte indicaties van waar het precies over gaat. Het begrip ervan vergt gebiedskennis, interpretatie en een diepgaand inzicht in het volledige dossier. Daarnaast is ook een beeld van het hele verloop van het planningsproces en de planvormen (startnota, voorontwerp, MER, RUP, ev. herwerking RUP, ...) aangewezen. Tenslotte is ook niet altijd duidelijk wie betrokken is of was. De adviezen geven weliswaar aan wie het advies formeel ontving, maar de inbreng van andere actoren (bv. studiebu-reaus, andere administraties, ...) en de manier waarop deze inbreng gebeurde is bijvoorbeeld onduidelijk.

(zie case 1 in de bijlagen)

En last but not least: het is allesbehalve een evidentie om op basis van het advies na te gaan hoe die doorvertaald zijn in de aanpassingen van de diverse planvormen. Inzicht in de manier waarop de opmerkingen in het advies zijn opgenomen vergt specifieke gebiedskennis en een zicht op de gesprekken en onderhandeling die voorafgingen aan of gepaard gingen met het advies.

Om een genuanceerd beeld te verkrijgen van zowel het proces als het inhoudelijk debat dat met het advies gepaard ging, werd geopteerd voor dieptegesprekken (via Teams) met diverse betrokkenen rond specifieke dossiers. Als startpunt voor het onderzoek werd een selectie gemaakt van adviezen uit beide tabellen (RUP en MER). In die zin vormen de jaartallen 2015 en 2019 hier slechts een startpunt van een veel langer planproces dat in de gesprekken werd besproken. In bepaalde gevallen bleek de planprocedure ook te zijn stopgezet, waardoor met het advies geen rekening kon gehouden worden (bv. Ieper en Heuvelland: RUP 'Dik-kebusvijver').

(zie case 2 in de bijlagen)

Onderstaande analyse baseert zich enerzijds op schriftelijke antwoorden, op de bevindingen uit de workshops en op de Teams-gesprekken. Tijdens de mondelinge en schriftelijke contacten met de betrokkenen kwamen ook andere specifieke cases aan bod die binnen het bestek van dit onderzoek tot bijkomende bevindingen hebben geleid.

Van de volgende actoren werden schriftelijke antwoorden ontvangen m.b.t. de planprocedures:

Aarschot, Gent, Sint-Niklaas, Oostkamp,

Departement OMGEVING – Afdeling Gebiedsontwikkeling, omgevingsplanning en -projecten (GOP), Milieu-effectrapportage,

Provincie Antwerpen (dienst ruimtelijke planning), Provincie West-Vlaanderen (dienst ruimtelijke planning)

De derde cyclus van 2 workshops betrof specifiek de planprocedures. We verwijzen naar de verslagen van de workshops in de bijlagen.

Volgende Teams-gesprekken vonden plaats:

20210322: Ann Van Eeckhoutte (Heuvelland) n.a.v. RUP kern Dranouter, RUP Brandweerkazerne en PRUP Kemmelberg

20210322: Dirk Bosmans (ANTEA) n.a.v. RUP De Torens Aarschot

20210325: Bert Van der Auwera en Jan Matthijs (Aarschot) n.a.v. RUP De Torens Aarschot

20210325: Miranda Coppens en Tine Van Hoof (Provincie Antwerpen – Dienst Ruimtelijke Planning) n.a.v. provinciaal RUP Kleinstedelijk gebied Herentals

20210331: Evelyne Vercauteren, Wouter Billiet en Wolf Compernelle (Provincie West-Vlaanderen) n.a.v. provinciaal RUP Kemmelberg

vaststellingen

Vooraf dienen we aan te geven dat de informatiegaring met betrekking tot dit onderdeel niet evident en nogal intensief was, waardoor slechts een beperkt aantal betrokkenen kon worden bevroegd. Desalniettemin menen we dat deze kwalitatieve analyse een veelheid aan meningen en inzichten heeft kunnen bijeen krijgen. De ambitie is vooral om de diversiteit ervan op een genuanceerde manier in beeld te brengen, eerder dan waardeoordelen te vellen of voorkeuren of prioriteiten af te bakenen. Voor dit laatste is verder en uitgebreider onderzoek nodig.

In de loop van dit onderzoeksproces werd op 26 februari 2021 op voorstel van Vlaams Minister Matthias Diependaele het ontwerp van visienota 'Lokaal Onroerenderfgoedbeleid' door de Vlaamse Regering goedgekeurd. Bepaalde zaken uit de visienota worden in deze analyse meegenomen als duiding, verheldering of richting voor de toekomst.

De input uit het onderzoek wordt behandeld in een aantal afzonderlijke thema's die als rode draad doorheen de gesprekken naar voor kwamen. Afsluitend wordt gepoogd om op basis hiervan een antwoord te formuleren op de gestelde onderzoeksvragen.

het proces centraal

Algemeen komt duidelijk naar voor dat de doorvertaling van landschappelijke aspecten en aandachtspunten die in adviezen worden aangegeven in MER- of RUP-procedures allesbehalve evident is. Het is immers niet eenvoudig om bijvoorbeeld de kwaliteiten van concrete zichten, belevingssferen, historische samenhangen, ruimtelijke ensembles of de verhalende waarde van een plek uit te drukken in de abstracte termen van een RUP. Bovendien zijn de mogelijkheden voor doorvertaling in een RUP juridisch eerder beperkt.

(zie case 3 in de bijlagen)

In veel van de gesprekken wordt aangegeven dat overleg essentieel is in de weg naar consensus tussen de verschillende betrokken partijen en stakeholders. In de loop van het onderzoek werden heel wat goede voorbeelden aangebracht die deze procesaanpak aantoonde. In bepaalde gevallen werd gebruik gemaakt van een stuurgroep om de debatten samen te brengen, in andere gevallen werd een extern procesbegeleider

aangesteld. Vaak werd ook verwezen naar het (vroegere) driepartijenoverleg of plenair overleg als een interessante manier om de diverse meningen te verkennen. Op dat moment is discussie mogelijk of worden manieren van interpretatie ook besproken. Maar ook informele (soms telefonische) gesprekken werden als zeer waardevol geduid. Als belangrijke noot bij dit pleidooi voor een procesaanpak werd opgemerkt dat deze 'softe' procesbenadering soms ook onvoldoende tegenwind kan bieden aan de steeds grotere juridisering aan de kant van de ontwikkelaars.

Idealiter ziet men het agentschap Onroerend Erfgoed meer dan als een pure adviseur liefst als een actieve participant in een gezamenlijk, geïntegreerd planproces. Concreet betekent dit dat het belangrijk is dat het agentschap Onroerend Erfgoed voldoende vroeg – bij aanvang van – in het proces actief en betrokken deelneemt als één van de verschillende belanghebbenden aan de actorengesprekken. De integratie van diverse sectorale en maatschappelijke visies wordt daarbij als een positieve uitdaging gezien, eerder dan een pijnpunt. Over de nood aan een geïntegreerd advies van de diverse overheidsinstanties (bv. natuur, erfgoed etc.) zijn de meningen verdeeld. Sommigen menen dat het vooraf overleggen tussen de diverse instanties zou helpen om een eenduidig advies te krijgen, wat het planningsproces efficiënter zou kunnen laten verlopen. Anderen menen dat dit soort kruisen van meningen en debat 'en cours de route' net verhelderend kan zijn en openingen kan creëren voor creatieve oplossingen.

Ook de plaats en timing van het advies in de loop van de planprocedure verdient de nodige aandacht. De informanten geven aan dat het advies liefst een stuk algemener zou moeten zijn aan het begin van de procedure (bv. bij de startnota), zodat het nog de nodige vrijheden geeft, en gaandeweg kan evolueren naar meer precies, bijvoorbeeld bij het ontwerp van RUP. Tegelijkertijd blijkt dat een advies dat in de loop van de planprocedure leidt tot een consensus niet altijd stand te houdt in de vergunningsfase. Bij de concrete vergunningsaanvraag, en de verdere uitwerking van een project ontstaan immers soms nieuwe inzichten waardoor ook het advies vanuit Onroerend Erfgoed wijzigt.

Hieraan gekoppeld maakten we als onderzoeksteam ook de bedenking dat het niet duidelijk is waarom de wetgeving momenteel specifiek kiest voor advies in functie van de startnota, respectievelijk het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en, in voorkomend geval, over het ontwerp van de effectbeoordelingsrapporten. Verder onderzoek zou interessant zijn om uit te wijzen of dit de ogenblikken zijn wanneer het advies het meest doelmatig is.

Algemeen vergt het een gedegen kennis van de procedures van ruimtelijke planning en MER bij de adviesgever, zodat kan worden ingeschat in hoeverre flexibiliteit nog belangrijk is. Het wordt ten dele ondervangen door actief debat in de loop van het proces. Anderzijds kunnen we hieraan toevoegen dat omgekeerd ook bij de MER-specialist en bij de ruimtelijk planner een kennis van de adviesprocedure en voeling met onroerend erfgoed hier ongetwijfeld een meerwaarde is. Het is duidelijk dat wederzijdse expertise-uitwisseling tussen erfgoed specialisten en ruimtelijk planners essentieel is voor het gezamenlijk ontwikkelen van toekomstvisies over erfgoed.

Uit de gesprekken bleek dat een RUP of MER niet altijd als het ideale, en zeker niet als het enige instrument wordt ervaren om de zorg voor vastgesteld landschappelijk erfgoed te garanderen. Ook beheerplannen, beeldkwaliteitsplannen, gebiedsvisies, onroerenderfgoedrichtplannen en het instrumentarium van de VLM worden genoemd. Specifiek geven diverse respondenten ook aan dat ontwerpend onderzoek een interessante methodiek kan zijn om in conflictsituaties te bemiddelen.

In de loop van de gesprekken werden diverse voorbeelden vermeld die illustreren hoe een grondig en helder gestuurd proces interactie tussen diverse stakeholders kan aansturen en zo kan leiden tot een kwalitatieve ruimtelijke ontwikkeling waarin landschappelijk, bouwkundig en archeologisch erfgoed een duidelijke plek vindt. 'Praten', 'debat', 'een goed gesprek', 'overleg' en 'heldere adviezen' bleken daarbij sleutelwoorden, en deskundigheid en een wederzijdse appreciatie van de adviesverleners essentieel. Tegelijkertijd zijn er vermoedelijk ook adviesprocedures waar dit soort processen nog onvoldoende wordt benut. Een bundeling van goede praktijkvoorbeelden zou mogelijks een interessante piste kunnen zijn om de bestaande kennis en

expertise hieromtrent ruimer te verspreiden en te delen.

Gedeelde kennis en expertise

De inventaris Onroerend Erfgoed en de eraan gekoppelde expertkennis bij het agentschap Onroerend Erfgoed worden gezien als een belangrijke meerwaarde. Het terugtrekken van het agentschap tot een aantal specifieke taken wordt door de meesten ervaren als een jammere zaak. Concreet wordt er aangehaald: 'alsof er 'geen landschap' is buiten de beschermde gebieden en er dus ook geen effecten kunnen optreden op dat landschap, bouwkundig erfgoed of archeologie...'.

Tegelijkertijd geeft men aan dat ook lokale kennis en meer nabije expertise vaak van tel is. Bij opmaak van stedenbouwkundige plannen (RUP, masterplannen) wordt het plangebied in een vroege fase gescreend op de aanwezigheid van (al dan niet geïnventariseerd) erfgoed. Een afweging op basis van de evaluatie van erfgoedwaarden, toestand en ontwikkelingsmogelijkheden leidt tot al dan niet duurzame juridische verankering in het plan. In die zin verwijzen nogal wat informanten naar het opmaken van aanvullende inventarisaties in het kader van specifieke RUP-procedures. Ook de visienota vermeldt dat sommige Vlaamse gemeenten zelf het heft in handen genomen hebben om een eigen actuele inventaris op te stellen, aanvullend aan de bestaande Vlaamse inventarissen. In bepaalde gevallen wordt er ook gewerkt aan waarderingskaders die gekoppeld worden aan de inventarissen van vastgestelde items. Momenteel wordt hierbij vooral beroep gedaan op bestaande voorbeelden, die aangepast worden aan de specifieke lokale eigenheid. Er wordt hierbij geopperd dat het agentschap Onroerend Erfgoed een rol zou kunnen spelen om een algemeen kader op te stellen, dat dan gebiedseigen en op maat zou kunnen worden aangepast. Ook opleidingen of vormingen met het oog op kennisuitwisseling hieromtrent zouden welkom zijn.

Daarnaast geven de informanten ook aan dat er heel wat specifieke, gebiedsgerichte kennis met betrekking tot de (historische) achtergrond en context van bepaald lokaal onroerende erfgoed beschikbaar is bij lokale stakeholders zoals Natuurpunt, het Regionaal Landschap, intercommunales, provincies, diverse administraties binnen gemeente, de GECORO of allerhande cultuurorganisaties. Te vaak is deze weinig overzichtelijk, versnipperd en daardoor ook onderbenut. Bovendien wordt ook geopperd om te werken met een meer dynamische inventaris, die kan aangepast en geactualiseerd worden op basis van de noodwendigheden van een gemeente.

Onze gesprekken leken te suggereren dat niet iedereen van de respondenten zeer duidelijk het onderscheid zag tussen vastgesteld en beschermd erfgoed. Globaal werd in dit kader de vraag gesteld naar heldere en eenvoudige communicatie van de inventaris Onroerend Erfgoed, gekoppeld aan een zo eenvoudig mogelijke wetgeving. Daarnaast bleek ook de nood aan lerende netwerken rond bepaalde thematieken. Zo bleek uit de gesprekken dat het thema 'kasteeldomeinen' voor veel gemeenten eenzelfde worsteling was. Wederzijdse uitwisseling van kennis en ideeën zou in dit geval zeker een grote winst kunnen zijn.

Op het vlak van kennis en expertise bleek de rol en inbreng van Intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten en onroerenderfgoedgemeente bijzonder te variëren, gaande van kenniscentrum, eventueel met een rol bij inventarisatie, forum voor debat tussen omgevingsambtenaren en een coachende en begeleidende rol tot conflictbemiddelaar. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen gemeenten op het vlak van de mate waarin erfgoed in bepaalde dossiers een aandachtspunt is, de manier waarop een advies wordt gevolgd en de kwaliteit van de inventaris. Sommige respondenten gaven aan in het kader van planningsprocedures dermate veel informatie rond erfgoed te kunnen bemachtigen dat de rol van het agentschap Onroerend Erfgoed en het belang van hun adviezen zeer klein of eerder een formaliteit was. Anderen meenden dat de kennis en expertise van het agentschap onontbeerlijk was. Vermoedelijk is dit afhankelijk van de sterkte en kwaliteiten van de IOED's of onroerenderfgoedgemeenten. Globaal stelden we tijdens het onderzoek vast dat er heel wat beweegt, en dat diverse actoren zichzelf een specifieke rol zien spelen in het veranderende erfgoeddo-
mein. Het huidige erfgoedlandschap blijkt een lappendeken te zijn, waarin allerhande actoren en instanties zichzelf diverse, soms overlappende taken toe-eigenen. De rol die de visienota hierin ziet voor onroerenderfgoedgemeente en IOED's loopt niet noodzakelijk gelijk met wat in het werkveld aan realiteit en aan

ideeën aanwezig is. Zo blijken veel gemeenten momenteel geen vragende partij om onroerenderfgoedgemeente te worden en ziet men soms meer kansen in de IOED's voor het ontwikkelen van een lokale visie op erfgoed. Aansluitend bij de visienota wordt onder andere het proces van de regiovorming gezien als een mogelijk insteek voor een meer coherente regionale erfgoedaanpak, waarin expertise op het vlak van bouwkundig erfgoed, landschap en archeologie kwalitatief kan verankerd zijn. De financiering van de IOED's remt momenteel echter het opschalen ervan tot grotere gehelen.

Nogal wat respondenten kaarten aan dat de kennis rond en aandacht voor landschappelijke en erfgoedaspecten in de onbebouwde ruimte eerder onderbedeeld is. Zo blijkt er globaal minder kennis te zijn van natuurlijke of open ruimtelandschappen en is er minder prioritaire aandacht voor (RUP's in) het buitengebied. Ook in de ruimtelijke planning is men blijkbaar meer bekend met de bebouwde dan met de onbebouwde omgeving. In de visienota (p. 7) wordt aangegeven dat eventuele bijkomende inventarissen vooral aandacht hebben voor bouwkundig erfgoed. De informanten opperen dat er mogelijks nood is aan ondersteuning op het vlak van advisering voor landschappelijk erfgoed buiten de stedelijke omgeving. De handleidingen voor het inventariseren van wegen met erfgoedwaarde en voor het inventariseren van houtige beplantingen met erfgoedwaarde werden tijdens de gesprekken niet door de informanten vermeld. Maar mogelijks kunnen ze als model dienen voor bijkomende ondersteuning met betrekking tot landschappelijke en erfgoedaspecten in de onbebouwde ruimte. Daarnaast geeft men aan dat de vertaling van het aspect landschap niet evident is op lokaal niveau aangezien het vaak om gemeentegrensoverschrijdende eenheden gaat die los staan van administratieve grenzen. Tenslotte wordt ook de opsplitsing tussen materieel en immaterieel erfgoed, en tussen roerend en onroerend erfgoed als belemmerend en verwarrend ervaren. Er wordt aangegeven dat dit een integrale benadering fnuikt, en bovendien kansen mist om het immateriële erfgoed te gebruiken als middel om de betrokkenheid bij de burger te vergroten.

Vorm en inhoud van schriftelijke adviezen

De uitgebrachte adviezen zijn over het algemeen goed onderbouwd, gesteund op terrein- en historisch onderzoek. Globaal worden de schriftelijke adviezen van het agentschap Onroerend Erfgoed door de respondenten als nogal 'technisch', 'stereotiep' of 'administratief' ervaren. De opsplitsing tussen een advies voor Archeologie, Bouwkundig Erfgoed en Landschap wordt niet als knelpunt ervaren. Een inhoudelijke screening van de adviezen leert ook dat de lengte en diepgang van de adviezen heel sterk verschilt. Sommige zijn zeer uitgebreid en geven aan welke formuleringen zouden moeten gewijzigd worden. Andere zijn eerder algemeen en zeer bondig. Bovendien is niet altijd duidelijk of een advies voorwaardelijk gunstig, dan wel gunstig is. Zo lijkt een aantal adviezen gunstig, terwijl de verkregen tabellen aangeven dat ze voorwaardelijk gunstig zijn (bv. 2594_A_B_L RUP Speelhof Sint-Truiden, 10305_A_B_L MER-screening ifv RUP Demervallei en Laak van Diest tot Werchter, 10299_A_B_L Sportpark Verona).

(zie case 4 in de bijlagen)

Globaal wordt geopperd om te streven naar adviezen die inhoudelijk meedenken in functie van het lopende proces en naar heldere standpunten vanuit de aanwezige erfgoedwaarden in functie van de ontwikkeling (wat is wenselijk, welke zijn opties, ...?). Nog te vaak wordt blijkbaar vertrokken vanuit de bezwaren (wat mag niet?), eerder dan creatief mee te denken in functie van specifieke opportuniteiten voor kwalitatieve ontwikkeling. In de kantlijn wordt fijntjes opgemerkt dat deze aandacht voor grensstellende elementen, eerder dan voor opportuniteiten, ook voor RUP-procedures in het algemeen een werkpunt is.

Daarnaast pleit men voor een grondige onderbouwing van de adviezen, met motivatie waarom bepaalde erfgoedwaarden belangrijk zijn of bepaalde keuzes worden gemaakt. Daarbij wordt gesteld dat ook gunstige adviezen een motivatie en onderbouwing nodig hebben. Dit kan een lokaal bestuur helpen in afwegingen in de verdere procedure, en ook zelfs na vaststelling van het RUP. Veel informanten geven aan dat dit uiterst belangrijk is met het oog op draagvlak bij burgers, beleid en politiek. Hierbij aansluitend wordt ook gevraagd naar meer aandacht voor gehelen, ensembles, context, clusters of de locuswaarde en waardebeoordeling eerder dan objectieve, punctuele beschrijvingen. Dit alles toont duidelijk aan dat een adviesfunctie een stap

verder zou moeten gaan dan een neutrale vertaling van de objectiverende erfgoedinventaris. Aansluitend bij de vraag naar een deliberatief, bemiddelend proces ziet men een belangrijke kans voor een actief debat rond waarden van en meningen over erfgoed.

(zie case 5 in de bijlagen)

De indruk zou kunnen bestaan dat de manier van formuleren impact heeft op de doelmatigheid van de adviezen. De informanten geven aan dat een advies inderdaad altijd wel wat voor interpretatie vatbaar is. Veel onder hen hadden voor ze het schriftelijk advies ontvingen al (vaak herhaaldelijke keren) informele contacten met hun makkelijk toegankelijke sleutelfiguren binnen het agentschap Onroerend Erfgoed. Voor weinigen was het schriftelijk advies dan ook een verrassing, en bovendien soms slechts een ingedamppte versie van wat in voorafgaande gesprekken aan bod kwam. Om die reden lijkt de kans op een verkeerde interpretatie van het schriftelijke advies eerder klein.

Vermoedelijk geeft het schriftelijk advies dus niet altijd een beeld van het volledige debat dat gevoerd werd. Hoewel dit soort procesaanpak inhoudelijk absolute voordelen biedt, is een schriftelijk advies in functie van traceerbaarheid en archivering of in functie van onderzoek vaak een van de weinige traceerbare sporen van het gehele adviesproces. Doordat de informele circuits nergens worden gedocumenteerd, zijn voor dit onderzoek bijvoorbeeld mondelinge gesprekken met betrokkenen bijvoorbeeld noodzakelijk gebleken. Op basis van deze vaststellingen is het immers moeilijk om een studie naar de doelmatigheid louter te baseren op de schriftelijke adviezen. Ook voor de doorvertaling naar administratie, burgers en politiek kan dit eerder problematisch zijn, omdat in de schriftelijke adviezen niet de volledige argumentatie is opgenomen. En last but not least is in het kader van een RUP- of MER-procedure het officieel advies het enig geldende. Globaal lijkt het ons daarom aangewezen om met betrekking tot de schriftelijke advisering een specifieke hygiëne aan te houden, zowel wat het opslaan en archiveren van adviezen betreft als wat het opmaken ervan. Zo zou er kunnen gedacht worden aan een sjabloon dat de specifieke locatie en de betreffende onroerend erfgoedobjecten aangeeft en mogelijkheid geeft om de voorgesprekken, de betrokken ambtenaren en het procesverloop te traceren.

2.6.4. Conclusie

Onderzoeksvraag 1: hoe werken de in 2015 en 2019 verleende adviezen van het agentschap Onroerend Erfgoed door in de besluitvorming van de ruimtelijke uitvoeringsplannen?

Uit het onderzoek blijkt dat de verplichte adviezen een belangrijke beoordelings- en motiveringsbasis zijn met betrekking tot het in rekening brengen van vastgesteld landschappelijk erfgoed in de planningsprocessen. Er wordt gewezen op het belang van een helder advies dat inhoudelijk meedenkt in functie van het lopende proces, met duidelijke waarderende standpunten vanuit de aanwezige erfgoedwaarden in functie van de ontwikkeling. Belangrijke kanttekening hierbij is dat het schriftelijk advies niet altijd een beeld geeft van het volledige debat dat gevoerd werd, maar dat er meestal ook informele (soms telefonische) gesprekken werden die inhoudelijk ongetwijfeld ook doorwerken in de planprocessen. In veel van de gesprekken wordt aangegeven dat overleg essentieel is in de weg naar consensus tussen de verschillende betrokken partijen en stakeholders. Idealiter ziet men het agentschap Onroerend Erfgoed daarbij liefst als een actieve participant in een gezamenlijk, geïntegreerd planproces.

De manier waarop de adviezen finaal in rekening worden gebracht, varieert. Maar op basis van de gevoerde gesprekken bleek globaal een zeer grote sérieux om met de geformuleerde adviezen terdege rekening te houden met het oog op behoud en ontwikkeling van erfgoed. Bovendien wordt de eraan gekoppelde expertkennis bij het agentschap Onroerend Erfgoed, met inbegrip van de inventaris Onroerend Erfgoed meestal gezien als een belangrijke meerwaarde. Een belangrijke noot bij dit alles is dat de onderzoeksmethodiek mogelijks vooral de 'beste' cases aan bod heeft gebracht, doordat voornamelijk actief geïnteresseerden onze oproep hebben beantwoord. Verder onderzoek zou dit beeld vermoedelijk kunnen nuanceren.

Onderzoeksvraag 2: is dit rechtsgevolg beleidsmatig verdedigbaar en doelmatig in zijn actuele vorm?

Of zijn er andere instrumenten die dit doel op een gemakkelijkere manier bereikbaar maken?

De VCRO en na 2017 het Integratiedecreet verplicht de bevoegde overheden om bij planningsprocessen advies te vragen bij het agentschap Onroerend Erfgoed over de startnota, respectievelijk over het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en, in voorkomend geval, over het ontwerp van de effectbeoordelingsrapporten indien de gronden of de constructies die erop staan, die binnen de begrenzing van het voorgenomen uitvoeringsplan liggen, geheel of gedeeltelijk deel uitmaken van een in het voorontwerp afgebakend erfgoedlandschap, van een al eerder afgebakend erfgoedlandschap of geheel of gedeeltelijk opgenomen zijn in de vastgestelde landschapsatlas.

De zwakte van de voorgeschreven procedure is het niet-bindend karakter. Ongetwijfeld heeft dit invloed op de manier waarop met het advies wordt omgegaan. Tegelijkertijd merken we dat er globaal groot belang wordt gehecht aan de (formele en informele) adviezen en het debat dat hieromtrent wordt gevoerd. Globaal lijkt de kennis rond en aandacht voor landschappelijke en erfgoedaspecten in de onbebouwde ruimte echter eerder onderbedeeld. Daarnaast geeft men aan dat de vertaling van het aspect landschap niet evident is op lokaal niveau aangezien het vaak om gemeentegrensoverschrijdende eenheden gaat die los staan van administratieve grenzen. In die zin lijkt leggen van de verantwoordelijkheid voor de landschapsatlas en het vaststellen ervan op Vlaams niveau zeker verdedigbaar.

Uit de gesprekken bleek dat een RUP of MER niet altijd als het ideale, en zeker niet als het enige instrument wordt ervaren om de zorg voor vastgesteld landschappelijk erfgoed te garanderen. Het is immers niet eenvoudig om bijvoorbeeld de kwaliteiten van concrete zichten, belevingssferen, historische samenhangen, ruimtelijke ensembles of de verhalende waarde van een plek uit te drukken in de abstracte termen van een RUP. Bovendien zijn de mogelijkheden voor doorvertaling in een RUP juridisch eerder beperkt. Ook beheersplannen, beeldkwaliteitsplannen, gebiedsvisies, onroerenderfgoedrichtplannen en het instrumentarium van de VLM worden genoemd. Specifiek geven diverse respondenten ook aan dat ontwerpend onderzoek een interessante methodiek kan zijn om in conflictsituaties te bemiddelen.

3. OPPORTUNITEIT RECHTSGEVOLGEN OP VLAAMS/LOKAAL NIVEAU

3.1. *Uit het bestek (p. 33)*

In het kader van het in opmaak zijnde Groenboek Lokaal Onroerenderfgoedbeleid stelt zich de vraag of het vaststellen van sommige inventarissen nog langer een exclusief Vlaamse bevoegdheid hoeft te zijn. Deze algemene analyse houdt hiermee verband en onderzoekt de juridische mogelijkheid om op lokaal niveau rechtsgevolgen te koppelen aan (al dan niet lokaal) vastgestelde inventarissen. Dit theoretische vraagstuk staat los van de voorgaande analyses van de rechtsgevolgen die op dit moment in de Vlaamse regelgeving verankerd zijn.

Daarbij komt dat we momenteel onvoldoende zicht hebben op de handvaten waarover lokale besturen beschikken om een lokaal onroerenderfgoedbeleid uit te bouwen. De juridische “speelruimte” op lokaal niveau lijkt te verkleinen. Een belangrijk knelpunt komt bv. voort uit de wijziging van 8/1/2016 van de VCRO², waardoor het VCRO-instrumentarium (en de stedenbouwkundige verordening in het bijzonder) ontoereikend is voor het beheer van de voor onroerend erfgoed belangrijke onderhoudswerken zoals het vervangen van schrijnwerken, het plaatsen van (buiten)gevelisolatie, dakbedekking, zonnepanelen, enz. Onderhoudswerken vallen buiten de stedenbouwkundige vergunningsplicht en de stedenbouwkundige meldingsplicht en kunnen niet opgenomen worden in een stedenbouwkundige verordening.

Te onderzoeken:

- *Welke soort rechtsgevolgen kunnen lokale besturen aan vastgestelde inventarissen koppelen en is daar dan wel of geen decretale rechtsgrond voor nodig?*
- *Over welke instrumenten beschikken de lokale besturen op dit moment om rechtsgevolgen te koppelen aan vastgestelde inventarissen?*
- *Is het behoud van een generieke set rechtsgevolgen op Vlaams niveau mogelijk als er ook op lokaal niveau rechtsgevolgen zouden bepaald worden? En is het behoud van een generieke set rechtsgevolgen op Vlaams niveau mogelijk als er op lokaal niveau zou vastgesteld worden?*

3.2. *Inleiding*

Historisch gezien kan de inventarisatie van onroerend erfgoed, en daarbij samenhangend de vaststelling, niet los worden gezien van de beschermingsprocedure.

Aan de basis van de beschermingsprocedure zoals voorzien in het monumentendecreet³ lag een uitgebreide inventarisatiecampagne. In 1965 werd in België gestart met de inventarisatie van het bouwkundig erfgoed, die voor het hele land met dezelfde criteria en volgens dezelfde methodiek uitgevoerd zou worden. Deze inventarisatie werd gebundeld in de publicatie ‘*Bouwen door de eeuwen heen in Vlaanderen*’. De opmaak van de inventaris bouwkundig erfgoed was één van de kerntaken vastgelegd door het Koninklijk Besluit van 1 juni 1972 tot oprichting van een Rijksdienst voor Monumenten en Landschappen bij het ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur (later Afdeling Monumenten en Landschappen).⁴

De bedoeling van een beschermd inventaris had een drievoudige doelstelling.

- Ten eerste was het de bedoeling om een lijst op te stellen van de gebouwen en groepen van gebouwen,

² Decr. VI. 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie, BS 29 december 2015.

³ Decr. VI. 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, BS 22 april 1976.

⁴ DEWEIRDT M. 2015: *De bescherming van het onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest*, XVI.R-59 – XVI.R-87 (29p.) p XVI.R-59

die dienen bewaard te worden, omdat zij een uiterst waardevol cultuurbezit vormen, waarvan het verlies in elk opzicht zeer betreurenswaardig zou zijn;

- Ten tweede zou de lezer een beknopte gids worden verschaft voor het architecturale patrimonium van de dorpen en steden;
- Ten derde werd een ontwerp van wetenschappelijke inventaris voorzien.⁵

Uit deze driedeling lezen wij dat het oorspronkelijk niet de bedoeling was om al rechtsgevolgen te verbinden aan de inventarisatie, laat staan dat er sprake was van enige vaststelling.

Daarom is het ook logisch dat het Monumentendecreet⁶ het bestaan van deze inventarissen oorspronkelijk niet vermeldde.

Wel kan worden opgemerkt dat het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed (VIOE) onder meer als taak opgelegd kreeg: 'de inventarisatie en prospectie van het onroerend erfgoed.'⁷

Met het landschapsdecreet⁸ werd al een (Vlaamse) vaststelling gecreëerd voor wat betreft een landschapsatlas en een landschapkenmerkenkaart.⁹ Doch is het slechts bij **decreet van 27 maart 2009**¹⁰ dat het inventariseren alsook het vaststellen van de inventaris duidelijk decretaal werd verankerd (voor wat betreft bouwkundig erfgoed) door toevoeging van hoofdstuk IV/1 'Inventaris van het bouwkundig erfgoed' in het Monumentendecreet.

BOEK III. AANPASSING VAN HET DECREET VAN 3 MAART 1976 TOT BESCHERMING VAN MONUMENTEN, STADS- EN DORPSGEZICHTEN

Art. 90. Aan artikel 11, §4, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten, vervangen bij decreet van 21 november 2003, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

"Stedenbouwkundige vergunningen gelden als machtiging indien de vergunning het advies van het agentschap integraal overneemt."

Art. 91. In hetzelfde decreet wordt een hoofdstuk IVbis, bestaande uit artikel 12bis en 12ter, ingevoegd, dat luidt als volgt :

"Hoofdstuk IVbis. Inventaris van het bouwkundig erfgoed"

Art. 12bis. De Vlaamse Regering stelt een inventaris van het bouwkundig erfgoed vast onder de vorm van een systematische oplijsting per gemeente, waarbij per opgenomen constructie of gezicht een beknopte wetenschappelijke beschrijving wordt gevoegd.

De inventaris wordt beschikbaar gesteld in boekvorm of in een beveiligd gedigitaliseerd bestand.

Art. 12ter. Een stedenbouwkundige vergunning voor het slopen van als bouwkundig erfgoed geïnventariseerde constructies kan slechts worden afgeleverd na een algemene onroerenderfgoedtoets, waarvoor de Vlaamse Regering de nadere regelen bepaalt."

⁵ <https://onderzoeksbalans.onroerenderfgoed.be/onderzoeksbalans/bouwkundig/inventarisatie/geografisch/bouwen-door-de-eeuwen-heen>

⁶ Decr. VI. 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, BS 22 april 1976.

⁷ B. VI. Reg. 14 mei 2004 tot oprichting van het Intern Verzelfstandigd Agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, BS 18 juni 2004.

⁸ Decr. VI. 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, BS 21 mei 1996.

⁹ Ibid, Zie artikel 38.

¹⁰ Decr. VI. 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, BS 15 mei 2009.

De invoering van Hoofdstuk IVbis in het Monumentendecreet vormde dus een juridische – wetskrachtige – erkenning van de reeks ‘Bouwen door de eeuwen heen’.

In de memorie van toelichting bij het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid wordt daarom ook gesteld dat het de bedoeling is van de inventaris om ‘alle waardevolle gebouwen en landschappen in Vlaanderen in kaart te brengen’. De opzet van de inventaris is volgens de memorie van toelichting drievoudig:

- een lijst opstellen van voor bescherming vatbare monumenten,
- een gids zijn van de architecturen van de streek,
- een uitgangspunt vormen voor verdere wetenschappelijke uitdieping.

Echter werd ook nagedacht of men toch geen rechtsgevolgen kon verbinden aan de inventarissen, als was het maar om dit onroerend erfgoed in stand te houden voor een mogelijke toekomstige bescherming. Hier-voor werd ook verwezen naar de beleidsnota 2004-'09 welke in dat verband het volgende stelde:

“en andere, meer holistische vorm van profilering is [...] vereist om op een verantwoorde manier aan onroerenderfgoedzorg te doen. De inventarisatie van het bouwkundig erfgoed is daarbij een belangrijke hefboom voor een algemene profilering, en kan als dusdanig een secundaire vorm van bescherming opleveren”

De visie was er om aan de inventarisatie toch wat kracht te geven en niet zomaar een vrijblijvende oplijsting te zijn. Daarom werd er een onroerenderfgoedtoets ingevoerd bij sloop van geïnventariseerd onroerend erfgoed.¹¹

De erfgoedtoets werd ingevoerd door het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, met name als nieuw artikel 12/2 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads en dorpsgezichten. Dat artikel bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning voor het slopen van als bouwkundig erfgoed geïnventariseerde constructies slechts kan worden afgeleverd na een algemene onroerenderfgoedtoets. Dit enkel voor constructies uit de vastgestelde inventaris die niet zijn opgenomen in de lijst van beschermd erfgoed. Voor beschermd erfgoed gelden andere regels.¹²

Deze erfgoedtoets diende het de vergunningverlenende overheid mogelijk te maken om te oordelen of het belang van het project opweegt tegen het verlies van erfgoedwaarden.

Echter werd de uitwerking van deze onroerenderfgoedtoets overgelaten aan de Vlaamse Regering via een uitvoeringsbesluit, dat nooit heeft plaatsgevonden. Uit het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) van 20 januari 2010 blijkt nochtans dat een ontwerp van uitvoeringsbesluit werd opge- maakt. Het ontwerpbesluit vereiste dat de aanvrager van de vergunning extra informatie (art. 1, 2, 3 en 5) en een extra kopie van het volledige aanvraagdossier (art. 6) toevoegt als de aanvraag betrekking heeft op het geheel of gedeeltelijk slopen van een constructie die opgenomen is in de inventaris van het bouwkundig erfgoed.¹³

¹¹ DEWEIRDT M. 2013: Onroerenderfgoedtoets of niet, *Tijdschrift voor omgevingsrecht en omgevingsbeleid* 2013.4, p521-523.

¹² SOCIAAL ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV): Advies erfgoedtoets [online], 20 januari 2010, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/6934> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2021) p. 2.

¹³ Ibid. p3

In het ontwerpbesluit over de onroerenderfgoedtoets werd de onroerenderfgoedtoets opgevat als een verplicht gemotiveerd advies in het kader van normale vergunningsprocedure van het agentschap Onroerend Erfgoed. In haar advies van 27 januari 2010 had de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (ook wel: SARO) al opmerkingen op de invulling van de onroerenderfgoedtoets. Volgens de SARO is 'de naam onroerenderfgoedtoets misleidend aangezien het in essentie enkel een niet bindend advies betreft. Het advies heeft tevens slechts betrekking op een specifiek deel van het aspect onroerend erfgoed'.¹⁴

De SERV had echter een helder advies. Volgens hen diende duidelijk gemaakt te worden dat de onroerenderfgoedtoets niet bindend is. De eventuele onroerenderfgoedwaarde dient volgens de SERV immers door de vergunningverlenende overheid afgewogen kunnen worden ten opzichte van andere doelstellingen en belangen die gekoppeld zijn aan de vergunningsaanvraag. Het is aan de vergunningverlener en niet aan een sectorale adviesinstantie om de verschillende adviezen, doelstellingen en belangen af te wegen.¹⁵

Waarom het uitvoeringsbesluit werd afgevoerd blijft onduidelijk. Al kan de enige duiding misschien gehaald worden uit de volgende opmerking van de SERV:

'De bepalingen opgenomen in het besluit betreffen hoofdzakelijk de procedurele regeling van de erfgoedtoets. Ze gaan niet of nauwelijks in op de inhoudelijke regeling van de toets. De Raad vraagt dan ook dat dit nader wordt uitgewerkt, zodat de criteria duidelijk zijn en er meer garanties zijn voor de correcte en eenvormige toepassing ervan.'

Ondanks haar opmerkingen ondersteunde de SERV de onroerenderfgoedtoets.

Ook de SARO mocht de onroerenderfgoedtoets ondersteunen, in haar advies van 27 januari 2010 mocht zij het volgende meegeven¹⁶:

'De Raad ondersteunt de rol van de Inventaris Bouwkundig Erfgoed. De beleidsnota onroerend erfgoed 2009-2014 wijst er immers op dat: "Niet minder dan 10,5 procent van de items die in 1975 waren opgenomen in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed, zijn gesloopt of dermate drastisch verbouwd dat het item niet meer als bouwkundig erfgoed geïnterpreteerd kan worden. Vlaanderen verliest op een snel tempo veel van zijn bouwkundige erfgoedwaarden." In het kader van een volwaardige bescherming van het bouwkundig erfgoed vormt de inventaris een belangrijk instrument.'

Door deze decretale verankering van de inventaris bouwkundig erfgoed en de gekoppelde vaststelling door de Vlaamse Regering werd er sinds 2009 door het agentschap Onroerend Erfgoed elk jaar tot en met 2014 een bijgewerkte inventaris Bouwkundig Erfgoed officieel vastgesteld.¹⁷

¹⁴ STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR RUIMTELIJKE ORDEING EN ONROEREND ERFGOED (SARO): Advies van 27 januari 2010 over het besluit onroerend erfgoedtoets en het besluit dossier stedenbouwkundige vergunning [online] <https://sarovlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/SARO%202010-02%20Advies%2027%20januari%202010%20besluit%20erfgoedtoets.pdf> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2021) p.5.

¹⁵ SOCIAAL ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV): Advies erfgoedtoets [online], 20 januari 2010, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/6934> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2021) p. 2.

¹⁵ Ibid. p 5.

¹⁶ STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR RUIMTELIJKE ORDEING EN ONROEREND ERFGOED (SARO): Advies van 27 januari 2010 over het besluit onroerend erfgoedtoets en het besluit dossier stedenbouwkundige vergunning [online] <https://sarovlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/SARO%202010-02%20Advies%2027%20januari%202010%20besluit%20erfgoedtoets.pdf> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2021) p 4.

¹⁷ Vóór de inwerkingtreding van het onroerenderfgoeddecreet werd de inventaris een laatste keer vastgesteld op 28 november 2014. Besluit van de administrateur-generaal van 28 november 2014 houdende vaststelling van de inventaris van het bouwkundig erfgoed, *Belgisch Staatsblad*, 1 december 2014 (Inwerkingtreding 11 december 2014).

De historiek van de inventaris Bouwkundig Erfgoed brengt met zich mee dat de eerste samengestelde inventarissen nu meer dan 50 jaar oud zijn.

Naast de inventaris Bouwkundig Erfgoed (en het bestaan van de landschapsatlas) werd door het Onroerenderfgoeddecreet in 2013 voorzien in een rechtsgrond voor 3 andere inventarissen, in totaal zijn er dus 5 decretaal verankerde inventarissen:

- 1° de landschapsatlas;
- 2° de inventaris van archeologische zones;
- 3° de inventaris van bouwkundig erfgoed;
- 4° de inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde;
- 5° de inventaris van historische tuinen en parken.

Volgens de decreetgever vormen de inventarissen de basis voor de strategische beleidsvoering over het onroerend erfgoed. De inventarissen geven een feitelijk overzicht van het voorkomen van de onroerenderfgoedwaarden in Vlaanderen.

De decreetgever gaf aan dat het net de vaststelling van de inventarissen is die ook een eerste beleidsmatig waardeoordeel vormt bij het uittekenen van het onroerenderfgoedbeleid.

Opname in een of meerdere vastgestelde inventarissen verleent aan elk van de erfgoedtypes een juridisch statuut.¹⁸

De decreetgever wou zeker en vast een duidelijk onderscheid maken tussen vaststelling en bescherming van onroerend erfgoed. In de memorie van toelichting bij het Onroerenderfgoeddecreet wordt vermeld dat *'de rechtsgevolgen die aan de vaststelling van een goed verbonden zijn, sterk verschillen van de juridische bepalingen van beschermde goederen.'*

Met de beleidsnota Onroerend Erfgoed 2019-2024 werd nogmaals gedrukt op het feit dat vastgestelde inventarissen een alternatief vormen voor beschermen:

'Sinds de jaren 1960 bouwt de centrale overheid in Vlaanderen continu aan een wetenschappelijke erfgoedinventaris, die het erfgoed in kaart brengt en het mogelijk maakt er een beleid voor te ontwikkelen. In 2016 werd het geografisch inventariseren van bouwkundig erfgoed en landschapselementen doorgegeven aan de lokale besturen. Er wordt van hen nu verwacht dat ze de lijst van het bouwkundig erfgoed en de landschapselementen verder verfijnen om zo een lokaal (erfgoed)beleid op maat te realiseren. Door inventarissen vast te stellen, koppelt de Vlaamse overheid rechtsgevolgen aan het instrument (verschillend na vaststelling bij ministerieel besluit of bij besluit van de administrateur-generaal). Als dusdanig vormt het een alternatief voor beschermen.'

Sinds 2017 is het inventariseren van bouwkundig erfgoed en van landschapselementen op geografische basis een gemeentelijke bevoegdheid geworden. Dit in het kader om meer bevoegdheden bij de lokale besturen te leggen en hun voeling te laten krijgen met hun eigen erfgoed.

Daarom werd in de Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2019-2024 naar voor gebracht of ook de vaststellingsbevoegdheid (naast het inventariseren zelf) niet naar een meer lokaal niveau kan worden getrokken:

'De vraag is of het vaststellen van inventarissen niet haaks staat op de ambitie om lokale overheden een lokaal erfgoedbeleid met eigen accenten te laten ontwikkelen. Daarenboven creëert het vaststellen van inventarissen grote onduidelijkheid op het terrein: wat is het verschil met de wetenschappelijke inventaris, en met beschermd erfgoed. De komende regeerperiode willen we daarom de inventarisatiepraktijk onder

¹⁸ LISSON J. 2020, Zijn lokale besturen klaar voor een eigen onroerenderfgoedbeleid?, *Monumenten en Landschappen* 2020.jaargang 39.nr.6, p 30.

de loep nemen: het tot stand komen ervan, de criteria en de gevolgen ...

We onderzoeken of de rechtsgevolgen van de vaststelling beantwoorden aan de huidige doelstellingen van het onroerendergoedbeleid en of de inspanningen om vast te stellen wel voldoende effecten genereren. We doen dit in samenspraak met het beleidsdomein Omgeving en met de lokale besturen. De resultaten van dit onderzoek vormen de basis voor het bijsturen, herzien of afschaffen van het instrument van vaststelling.'

Hieruit volgde de ons toegewezen opdracht te analyseren wat de doelmatigheid van de rechtsgevolgen zijn van de vastgestelde inventarissen Onroerend Erfgoed.

Ook voortspuitend uit de beleidsnota Onroerend Erfgoed 2019-2024 werd in de loop van ons onderzoek de visienota Lokaal Onroerendergoedbeleid gecommuniceerd.

In de visienota stelt de minister dat de al genomen initiatieven om onroerend erfgoed naar lagere bestuursniveaus door te laten sijpelen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Bijvoorbeeld blijft het aantal erkende onroerendergoedgeemeenten¹⁹ laag, zijn de erkende intergemeentelijke erfgoeddiensten erg divers in hun werkingsgebied en ambities.

Daarom werd beslist om een volgende stap te nemen richting subsidiariteit.

De visienota stelt voor dat erkende intergemeentelijke onroerendergoeddiensten en de onroerendergoedgeemeenten bevoorrechte partners worden, en bevoegdheden overnemen van het Vlaamse niveau. De visie van de minister bestaat erin om alle dertien centrumsteden erkend te zien als onroerendergoedgeemeenten, en dat de andere 287 steden en gemeenten minstens lid zijn van een erkende intergemeentelijke onroerendergoeddienst.

Het agentschap Onroerend Erfgoed zal meer als expertisecentrum functioneren en een coachende rol op zich nemen.

Belangrijk voor deze studie zijn volgende visies.

- De lokale besturen zijn al sinds 2017 bevoegd voor het inventariseren van bouwkundig erfgoed en landschapselementen op geografische basis. Erkende onroerendergoedgeemeenten zijn zelfs sinds 2020 verplicht om tot inventarisatie over te gaan.

Echter om deze informatie eenduidig naar de burger te laten doorvloeien zal het agentschap een centrale databank ontwikkelen waarop de lokale besturen de geïnventariseerde items kunnen inbrengen.

- De vaststellingsbevoegdheid wordt van het Vlaamse niveau (gedeeltelijk) verplaatst naar het lokale niveau. Echter heeft deze verplaatsing enkel betrekking op onroerendergoedgeemeenten.

'Erkende onroerendergoedgeemeenten kunnen de inventarissen van bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen met erfgoedwaarde en historische tuinen en parken zelf vaststellen. Zij kunnen in alle autonomie ten opzichte van de laatste vastgestelde inventaris nieuwe items vaststellen, maar even goed het statuut verwijderen van eerder vastgestelde items.'

De onroerendergoedgeemeenten kunnen dus vaststellen, het is geen verplichting. De laatste Vlaamse vaststelling blijft evenwel nog gelden zolang de besturen zelf niet hebben vastgesteld.

Ook geldt deze bevoegdheid enkel voor onroerendergoedgeemeenten. Andere lokale besturen kunnen geen inventarissen vaststellen (ook erkende intergemeentelijke onroerendergoeddiensten kunnen dit niet). Dit brengt met zich mee dat de laatste Vlaamse vaststelling volgens deze visienota ook wel de laatste blijft voor de niet-onroerendergoedgeemeenten.

Voor deze lokale vaststelling door de onroerendergoedgeemeenten voorziet de visienota dat de procedure zoals deze wordt gevolgd op Vlaams niveau kan worden gekopieerd. . Doch voorziet de minister ook dat de onroerendergoedgeemeenten de mogelijkheid hebben om een andere dan de geijkte procedure te

¹⁹ Zie artikel 3.2.1 OED

volgen. Er wordt immers ook verwezen naar een integratie met andere instrumenten. De visienota laat derhalve nog de vrijheid om de methodologie van Vlaanderen te kopiëren ofwel een eigen methodologie te creëren.

- Als laatste voorziet de minister ook dat erkende onroerenderfgoedgemeenten het beheer van vastgesteld erfgoed op zich kunnen nemen. Hieraan gekoppeld wordt voorzien dat de erfgoedgemeenten zelf rechtsgevolgen kunnen koppelen aan hun eigen vaststelling (dit naast de bestaande rechtsgevolgen op Vlaams niveau).

Als voorbeeld wordt hier aangehaald dat onderhoudswerken, wijzigingen of vervangingen van schrijnwerk, gevels en daken, ... **toelatingsplichtig** kunnen worden gemaakt.

Deze visie kan als volgt worden samengevat:

Voor wat betreft de **inventarisatie**:

‘De gedeelde verantwoordelijkheid voor het inventariseren wordt ongewijzigd verdergezet. De bestaande taakverdeling op het vlak van het geografisch inventariseren, inclusief de verplichting voor erkende onroerenderfgoedgemeenten, blijft behouden. Het agentschap Onroerend Erfgoed begeleidt lokale besturen bij het geografisch inventariseren, indien gewenst.

Vermits de lokaal ingevoerde gegevens mee de basis vormen van het Vlaamse beschermingsbeleid is het verdedigbaar dat het agentschap steekproefsgewijs nagaat of de lokaal ingevoerde gegevens de afgesproken kwaliteits- en andere eisen halen.’

SAMENGEVAT: VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE VOLGENDE WETENSCHAPPELIJKE INVENTARISSEN LIGT BIJ...	(→ Vandaag)	(→ Toekomst)
Inventaris Bouwkundig Erfgoed	Erkende onroerenderfgoedgemeente + andere lokale besturen (facultatief)	Erkende onroerenderfgoedgemeente + andere lokale besturen (facultatief)
Inventaris Houtige Beplantingen	Erkende onroerenderfgoedgemeente + andere lokale besturen (facultatief)	Erkende onroerenderfgoedgemeente + andere lokale besturen (facultatief)
Inventaris Historische Parken & Tuinen	Erkende onroerenderfgoedgemeente + andere lokale besturen (facultatief)	Erkende onroerenderfgoedgemeente + andere lokale besturen (facultatief)
Landschapsatlas	Vlaanderen	Vlaanderen
Inventaris Archeologische Zones	Vlaanderen	Vlaanderen

²⁰

Voor wat betreft de **vaststellingsbevoegdheid**:

‘Het vaststellen van inventarissen wordt de bevoegdheid van het bestuursniveau dat er in de toekomst

²⁰ visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid, VR 2021 2602 DOC.0194/2BIS, p 24.

rechtsgevolgen aan kan koppelen.

- Erkende onroerenderfgoedgemeenten kunnen de inventarissen van bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen met erfgoedwaarde en historische tuinen en parken zelf vaststellen. Zij kunnen in alle autonomie ten opzichte van de laatste vastgestelde inventaris nieuwe items vaststellen, maar even goed het statuut verwijderen van eerder vastgestelde items.

De vaststelling van deze inventarissen is niet verplicht. De laatste (Vlaamse) vaststelling blijft gelden zolang de betrokken lokale erkende instanties zelf niet vaststellen.

Vlaanderen is momenteel bezig met de vaststelling per provincie van de inventaris bouwkundig erfgoed. Voor de provincie Limburg en Antwerpen is de operatie afgerond. Momenteel wordt de vaststellingsprocedure voor de provincie Vlaams-Brabant doorlopen. Tijdens deze regeerperiode worden ook de twee laatste provincies afgerond, zodat alle 300 Vlaamse gemeenten van op eenzelfde basis kunnen vertrekken.

Deze nieuwe bevoegdheid geldt enkel voor erkende onroerenderfgoedgemeenten. Zij kunnen zich hierbij laten ondersteunen door de intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst waar ze deel van uitmaken. Andere lokale besturen kunnen géén inventarissen vaststellen.

- De Vlaamse overheid blijft de landschapsatlas en de inventaris van archeologische zones vaststellen.
- Zowel de erkende onroerenderfgoedgemeenten als de Vlaamse overheid kunnen de GGA's vaststellen. De bestaande procedure voor de vaststelling van GGA's door onroerenderfgoedgemeenten wordt geëvalueerd.

De gedeelde verantwoordelijkheid op het vlak van vaststellen van inventarissen is gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Maar omdat dit een ingrijpende aanpassing is monitort het agentschap Onroerend Erfgoed minstens de eerste jaren of en hoe erkende onroerenderfgoedgemeenten de inventaris bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen met erfgoedwaarde en historische tuinen en parken vaststellen.

SAMENGEVAT: VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE VASTSTELLING VAN DE VOLGENDE INVENTARISSEN LIST BIL.	(→ Vandaag)	(→ Toekomst)
Inventaris Bouwkundig Erfgoed	Vlaanderen	Erkende onroerenderfgoedgemeente
Inventaris Houtige Beplantingen	Vlaanderen	Erkende onroerenderfgoedgemeente
Inventaris Historische Parken & Tuinen	Vlaanderen	Erkende onroerenderfgoedgemeente
Landschapsatlas	Vlaanderen	Vlaanderen
Inventaris Archeologische Zones	Vlaanderen	Vlaanderen
GGA	Vlaanderen + erkende onroerend- erfgoedgemeenten (facultatief)	Vlaanderen + erkende onroerenderfgoedgemeenten (facultatief)

21

²¹ visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid, VR 2021 2602 DOC.0194/2BIS, p 26-27.

Voor wat betreft de het **beheer**:

'We bieden erkende onroerenderfgoedgemeenten de mogelijkheid om het beheer van vastgesteld bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen en historische tuinen en parken zelfstandig op te nemen. Vlaanderen creëert in overleg met de lokale besturen, hiervoor één of meerdere nieuwe instrumenten. Een erkende onroerenderfgoedgemeente beslist autonoom of ze dit nieuwe instrument gebruikt.

We streven er ook naar dat erkende onroerenderfgoedgemeenten zelf een vaste set rechtsgevolgen kunnen koppelen aan de inventarissen die ze zelf hebben vastgesteld. Onderhoudswerken, wijzigingen of vervangen van schrijnwerk, gevels en daken et cetera zouden door erkende onroerend erfgoedgemeenten toelatingsplichtig gemaakt kunnen worden. Dit is geen verplichting – de onroerenderfgoedgemeenten in kwestie kunnen ervoor kiezen.

Voor de landschapsatlas, de inventaris van archeologische zones en de GGA-kaart verandert er niets. De Vlaamse Regering kan generieke rechtsgevolgen bepalen en invoeren voor de inventarissen die ze zelf beheert.'

SAMENGEVAT: VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE VOLGENDE INSTRUMENTEN LIST BIJ.	(→ Vandaag)	(→ Toekomst)
Rechtsgevolgen	Exclusief bepaald op Vlaams niveau – Uniform voor heel Vlaanderen	Onderhoudswerken, wijzigingen of vervangen van schrijnwerk, gevels en daken, ... kunnen door onroerend erfgoedgemeenten toelatingsplichtig gemaakt worden.
Instrumenten voor Lokale Besturen	Stedenbouwkundige verordening, RUP/BPA, erfgoedlandschappen	Stedenbouwkundige verordening, RUP/BPA, erfgoedlandschappen + bijkomende mogelijkheid/ instrument voor handelingen aan vastgesteld geïnventariseerd erfgoed

”22

Met deze visienota werd het onderzoek wat doorkruist. In het bestek werd aangegeven dat:

'De resultaten van de doelmatigheidsanalyse van de rechtsgevolgen van de vaststelling van de inventarissen zullen leiden tot beleidsaanbevelingen ter optimalisatie van de taakverdeling met de lokale besturen (cf. het in opmaak zijnde Groenboek) en zullen mogelijks leiden tot een bijsturing van de huidige vaststellingspraktijk en aanpassing van de regelgeving.'

Echter werd de gewenste taakverdeling al gecommuniceerd via de visienota zodat wij te midden van ons onderzoek vanuit een nieuwe invalshoek dienden te vertrekken, namelijk de visienota.

De scope van de opdracht blijft evenwel wat zij was, namelijk onderzoek naar de doelmatigheid van de rechtsgevolgen.

Het onderzoek dient, naast een inhoudelijke evaluatie van de beleidseffecten van elk rechtsgevolg, eveneens

²² visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid, VR 2021 2602 DOC.0194/2BIS, p 29.

een juridisch-technische beoordeling te bevatten van de manier waarop het rechtsgevolg momenteel in de regelgeving verankerd is.

Een te onderzoeken spoor daarbij is of de huidige rechtsgevolgen, die in de Vlaamse regelgeving verankerd zijn, op een andere manier juridisch vertaald kunnen worden en of dit (desgevallend) meer garanties biedt op succes.

Daarnaast dient de opdracht een antwoord te bieden op de theoretische vraag of het bepalen van rechtsgevolgen op lokaal niveau juridisch mogelijk is binnen de huidige Vlaamse regelgeving.

3.3. Voorafgaande overwegingen

Als de vaststelling van de inventaris op Vlaams niveau blijft, kunnen de lokale besturen dan zelf rechtsgevolgen koppelen aan die vastgestelde inventaris? Welke rechtsgevolgen? Bestaan er al instrumenten op lokaal niveau om dit te kunnen doen? Of moet er decretaal nog in een rechtsgrond worden voorzien? Kunnen de rechtsgevolgen op Vlaams niveau dan ook behouden blijven als er op lokaal niveau afzonderlijke rechtsgevolgen worden bepaald?

Als de vaststelling van de inventaris (deels) op lokaal niveau wordt overgeheveld, wat is er juridisch nodig om dit te realiseren? Kunnen de lokale besturen dan zelf ook rechtsgevolgen koppelen aan die vastgestelde inventaris? Welke rechtsgevolgen? Bestaan er al instrumenten op lokaal niveau om dit te kunnen doen of moet er decretaal in een rechtsgrond worden voorzien zodat vaststelling en het koppelen van rechtsgevolgen op lokaal niveau kan gebeuren?

De antwoorden op deze vragen kunnen aanleiding geven tot het formuleren van een antwoord op één grote overkoepelende vraag: is de vaststelling van de inventaris op lokaal niveau ('vaststellingsshift') een te bewandelen spoor en wat is er juridisch nodig om dit te realiseren?

De eerste twee onderzoeksvragen kunnen beantwoord worden volgens de huidige regelgeving en volgens de toekomstige regelgeving:

- Welke soort rechtsgevolgen kunnen lokale besturen (momenteel en in de toekomst) aan vastgestelde inventarissen koppelen en is daar dan wel of geen decretale rechtsgrond voor nodig?
- Over welke instrumenten beschikken de lokale besturen op dit moment (en in de toekomst) om rechtsgevolgen te koppelen aan vastgestelde inventarissen?

De derde onderzoeksvraag heeft eerder betrekking tot de toekomst, waarbij vaststellen (deels) naar het lokale niveau wordt overgeheveld.

- Is het behoud van een generieke set rechtsgevolgen op Vlaams niveau mogelijk als er ook op lokaal niveau rechtsgevolgen zouden bepaald worden? En is het behoud van een generieke set rechtsgevolgen op Vlaams niveau mogelijk als er op lokaal niveau zou vastgesteld worden?

3.3.1. Algemeen: de huidige regelgeving betreffende de inventarisatie en de vaststelling op Vlaams niveau

Vooreerst wordt de Vlaamse regelgeving geanalyseerd over de inventarisatie en de vaststelling en wordt nagegaan welke rechtsgevolgen door lokale besturen aan de vastgestelde inventaris kunnen worden gekoppeld op basis van de reeds bestaande Vlaamse regelgeving.

Er kan worden gesteld dat het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 (OED) voorziet in twee soorten van instrumenten voor behoud van onroerend erfgoed: de vaststelling en de bescherming.

Beschermd erfgoed kan worden gedefinieerd als een beschermd archeologische site, een beschermd monument, een beschermd cultuurhistorisch landschap of een beschermd stads- of dorpsgezicht (artikel 2.1, 15° OED) die voorlopig of definitief beschermd zijn overeenkomstig hoofdstuk 6 van het Onroerenderfgoeddecreet (artikel 2.1, 14°, 16°, 17°, 18° OED).

Deze studie beperkt zich tot de inventarisatie en gaat niet dieper in op beschermd erfgoed.

Een inventaris kan worden gedefinieerd als het oplijsten van onroerende goederen en gehelen van onroerende goederen met erfgoedwaarde (artikel 2.1, 31° OED). Ze dienen als het ware om onroerend erfgoed en de erfgoedwaarden in kaart te brengen.

Onder erfgoedwaarden kan worden verstaan: archeologische, architecturale, artistieke, culturele, esthetische, historische, industrieel-archeologische, technische, ruimtelijk-structurende, sociale, stedenbouwkundige, volkskundige of wetenschappelijke waarden waaraan de onroerende goederen hun huidige of toekomstige maatschappelijke betekenis ontleen (artikel 2.1, 26° OED). Een definitie van elk van deze erfgoedwaarden is niet terug te vinden in het OED. Hiervoor kan worden verwezen naar de inventarismethodologieën, die elk in een korte uitleg voorzien van de erfgoedwaarden (zie verder).

Aan de hand van erfgoedwaarden wordt mede bepaald wat onroerend erfgoed is. Wanneer een onroerend goed minstens één van deze erfgoedwaarden bezit, kan het als onroerend erfgoed worden beschouwd.²³ Het is echter niet omdat er aan een onroerend goed bepaalde erfgoedwaarde wordt toegekend en dus als onroerend erfgoed wordt beschouwd dat dit onroerend goed daarom ook juridisch zal worden beschermd als erfgoed. Wetgeving bepaalt of voor de toepassing ervan iets als erfgoed moet worden beschouwd, op basis van welke criteria en in welke mate het wordt beschermd. Wanneer een onroerend goed per definitie wel kan worden beschouwd als onroerend erfgoed, maar op Vlaams niveau bijvoorbeeld niet voldoet aan de criteria en juridisch niet beschermenswaardig blijkt te zijn, betekent dit niet dat lokale besturen zelf niets zouden kunnen voorzien in het behoud van erfgoed. Lokale besturen kunnen aldus een eigen beleid uitwerken.²⁴

Wanneer onroerend erfgoed is opgenomen in een inventaris dan betreft dit een wetenschappelijke inventaris die an sich geen rechtsgevolgen met zich meebrengt. Het goed wordt dan slechts beschreven en gedocumenteerd. Het is maar wanneer onroerend erfgoed wordt vastgesteld dat er rechtsgevolgen aan kunnen worden gekoppeld. Enkel vastgestelde inventarissen verlenen volgens het OED een juridisch statuut aan een onroerend goed en brengen rechtsgevolgen met zich mee. In vergelijking met beschermd erfgoed zijn de rechtsgevolgen voor de vastgestelde inventarissen eerder beperkt. Vastgestelde inventarissen vormen als het ware een eerste beleidsmatig oordeel bij het uittekenen van een eigen onroerenderfgoedbeleid en het duiden van de erfgoedwaarde van een bepaald goed. De zorg- en motiveringsplicht zal immers niet alle schade voorkomen. Terwijl rechtsgevolgen van effectief beschermd erfgoed dat wel beogen.²⁵

Het kerntakenplan Ruimtelijk Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juli 2015, besliste dat sinds 1 januari 2017 de lokale besturen verantwoordelijk zijn voor het inventariseren van erfgoedelementen op geografische basis. Op Vlaams niveau kwam de klemtoon te liggen op het beschermde onroerend erfgoed.²⁶

'Het beleidsveld Onroerend Erfgoed stelt voor om volgende taken niet meer zelf uit te voeren en te delegeren naar andere, beter geplaatste actoren binnen het veld: [...]

De lokale besturen worden aangemoedigd om hun verantwoordelijkheid ten aanzien van onroerend erfgoed op te nemen. Daarom zal het agentschap voor vastgestelde inventarisitems geen adviezen meer verstrekken i.k.v. sloop- en kapvergunningen en functiewijzigingen, noch voor aanvragen voor werken palend aan beschermde monumenten. Het agentschap zal voor die gevallen ook afzien van haar beroepsmogelijkheid tegen de beslissing door de vergunningverlener. De gemeenten kunnen ook zelf instaan voor het inventariseren van onroerend erfgoed en er rechtsgevolgen aan verbinden middels een

²³ VANDENHENDE L. 2021: *De juridische beschermenswaardigheid van onroerend erfgoed: naar meer bindende criteria*, p123.

²⁴ Ibid, p46-52.

²⁵ Ibid, p66-67.

²⁶ Agentschap Onroerend Erfgoed, *Een erfgoedinventaris opmaken* [online], <https://www.onroerenderfgoed.be/een-erfgoedinventaris-opmaken> (laatst geraadpleegd op 27 april 2021)

*gemeentelijke verordening.*²⁷

De vaststelling van de inventaris daarentegen gebeurt momenteel nog steeds op Vlaamse niveau. Artikel 4.1.1 – 4.1.11 van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013²⁸ (OED) regelt de modaliteiten voor het vaststellen van de inventarissen.

De Vlaamse regering stelt minstens de volgende inventarissen geheel of gedeeltelijk vast (artikel 4.1.1 OED):

- De landschapsatlas
- De inventaris van archeologische zones
- De inventaris van bouwkundig erfgoed
- De inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde
- De inventaris van historische tuinen en parken

De criteria voor opname en schrapping van een onroerend goed in een van deze inventarissen worden door de Vlaamse Regering bepaald in het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 (Onroerendergoedbesluit (OEB) (artikel 4.1.2 OED).

Het Onroerendergoedbesluit bepaalt in artikel 4.1.1:

‘Een onroerend goed of een geheel van onroerende goederen kan opgenomen worden in de vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed, de vastgestelde landschapsatlas, de vastgestelde inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde of de vastgestelde inventaris van historische tuinen en parken als het een of meer erfgoedwaarden bezit en voldoende goed bewaard is’.

De vaststelling van een inventaris onroerend erfgoed kan alleen nadat de minister, na mededeling aan de Vlaamse Regering, een inventarismethodologie heeft vastgesteld die de beschrijvingswijze van de erfgoedwaarden en het afwegingskader bepaalt om het onroerend goed te waarderen.²⁹

Aan de hand van de ministeriële besluiten van 17 juli 2015 werd door de minister de inventarismethodologie vastgesteld voor de inventaris van archeologische zones, bouwkundig erfgoed, historische tuinen en parken, houtige beplantingen en de landschapsatlas. De inhoud van de inventarismethodologieën is gelijklopend, doch verschilt voor de inventaris archeologische zones.

De beschrijvingswijze van de erfgoedwaarden dient te gebeuren op basis van kritisch onderzoek na raadpleging van verschillende bronnen, zoals:

- het onroerend goed zelf dat steeds op het terrein dient te worden onderzocht. Ambtenaren die onderzoek doen naar de erfgoedelementen hebben toegang tot de onroerende goederen die in aanmerking komen voor de opname in de inventaris, met uitzondering van particuliere woningen en bedrijfslokalen (artikel 4.1.5 OED)
- de historische en actuele thematische kaarten
- de inventarissen en databanken van het agentschap Onroerend Erfgoed
- andere overheidsinstellingen, wetenschappelijke instellingen of erfgoedverenigingen
- geschreven bronnen uit archieven
- iconografische bronnen, zoals afbeeldingen, foto's en postkaarten
- literatuur
- mondelinge bronnen zoals burgers, bewoners, eigenaars, gebruikers, experts...

²⁷ Kerntakenplan Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, VR 2015 1707 DOC.0728_7Quater

²⁸ Decr. VI. 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, BS 17 oktober 2013.

²⁹ Artikel 4.1.5 en 4.1.6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013, *Belgisch Staatsblad*, 27 oktober 2014 (inwerkingtreding 1 januari 2015).

Het afwegingskader dat wordt gebruikt om het onroerend goed te waarderen, omvat enerzijds de erfgoedwaarden zoals bepaald in de definitie van het Onroerenderfgoeddecreet (artikel 2.1, 26°). Als het onroerend goed minstens één van deze erfgoedwaarden bezit, kan het worden opgenomen in de vastgestelde inventaris. Bovendien moet het onroerend goed 'voldoende goed bewaard' zijn (artikel 4.1.2 OEB). Anderzijds worden de selectiecriteria (zeldzaamheid, herkenbaarheid, representativiteit, ensemblewaarde en contextwaarde) gebruikt om af te wegen of een onroerend goed al dan niet wordt opgenomen in de inventaris. Er dient in principe aan verschillende criteria tegemoet te komen, hoewel het onroerend goed ook in aanmerking kan komen als het in hoge mate slechts aan één criterium tegemoetkomt. Deze criteria zijn niet enkel terug te vinden in de inventarismethodologieën uit de ministeriële besluiten, maar ook in de handleiding voor het inventariseren van bouwkundig erfgoed³⁰.

Voor de inventaris archeologische zones vertrekt men voor de beschrijvingswijze van erfgoedwaarden niet vanuit onderzoek van de hierboven opgelijste bronnen, maar vanuit de erfgoedwaarden beschreven in de archeologische nota die de stand van zaken biedt van de huidige kennis en gebaseerd op archeologische waarnemingen en archeologisch, historisch, natuurwetenschappelijk onderzoek. De beschrijving in de archeologische nota wordt immers al onderbouwd met informatie uit de verschillende soorten bronnen³¹. Op basis van de archeologische nota worden ook de erfgoedkenmerken beschreven in een samenvattend onderdeel.³² Voor het waarderen van archeologische zones worden geen bijkomende selectiecriteria bepaald in het Onroerenderfgoedbesluit, er wordt in het ministerieel besluit verwezen naar de criteria en definities volgens het Onroerenderfgoeddecreet. Merk daarnaast het verschil op met de andere inventarismethodologieën dat archeologische zones allen kunnen worden opgenomen in de vastgestelde inventaris als ze 'waarschijnlijk voldoende goed' bewaard zijn (artikel 4.1.3 OEB). Dat vergt bijgevolg een inschatting van de mate van verstoring van de zone ten gevolge van natuurlijke of menselijke processen en welke kans het heeft om in oorspronkelijke context bewaard archeologisch erfgoed te bevatten.³³

De Vlaamse regering onderwerpt het vaststellen van de inventaris aan een openbaar onderzoek van 60 dagen in de betrokken gemeenten (artikel 4.1.3 OED), welke wordt georganiseerd door het agentschap Onroerend Erfgoed. De aankondiging van het openbaar onderzoek gebeurt vooraf door het ophangen en door publicatie van een bericht in elke gemeente waar een vast stellen onroerend goed gelegen is. Daarnaast wordt de aankondiging gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, in drie dagbladen en op de website van het agentschap Onroerend Erfgoed. De onroerende goederen die opgenomen zijn in een vastgestelde inventaris worden samen met alle beschermde onroerende goederen op een publiek te raadplegen GIS-laag geplaatst (artikel 4.1.7 OED).

Tijdens het openbaar onderzoek is de inventaris raadpleegbaar bij het agentschap Onroerend Erfgoed, op de website van dit agentschap en kunnen opmerkingen of bezwaren worden ingediend bij het agentschap.

De burgers kunnen bezwaar of opmerkingen indienen over feitelijkheden, maar kunnen geen bezwaar indienen tegen de al dan niet opname van een onroerend goed in de inventaris. Een feitelijkheid betreft bijvoorbeeld een wijziging aan een vastgesteld onroerend goed, alsook een correctie van de benaming of de lokalisatie van het goed³⁴, zoals bijvoorbeeld fouten in een gegeorefereerd plan, de naam van het goed, erfgoedkenmerken, ... Wanneer echter uit een feitelijkheid blijkt dat er onvoldoende erfgoedwaarde is, zal dit

³⁰ Inventariseren van bouwkundig erfgoed, Brussel, AOE, 2013, 14-15.

³¹ Zoals de Centrale Archeologische Inventaris, andere inventarissen of databanken, literatuur, cartografische bronnen, zoals historische kaarten, de bodemkaart en het digitaal hoogtemodel, luchtfoto's, archivalische bronnen en iconografische bronnen en waarnemingen op het terrein.

³² Het gaat om de erfgoedkenmerken bepaald in artikel 2.1, 24° Onroerenderfgoeddecreet, zijnde typologie, stijl, cultuur, datering, materiaal, biologische soort, thema of ander kenmerk.

³³ DEWEIRDT M. 2015: *De bescherming van het onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest*, XVI.R-59 – XVI.R-87 (29p.) p XVI.R-70-72.

³⁴ Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, Parl.St. VI. Parl. 2012-2013, nr. 1901/1, 37.

wél het gevolg kunnen hebben over de al dan niet opname van een onroerend goed in de inventaris.

Er wordt advies ingewonnen bij de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, die een termijn heeft van 30 dagen na de ontvangst van de adviesvraag om advies uit te brengen, doch kan éénmaal worden verlengd. Wordt deze vervaltermijn overschreden, dan mag aan het advies worden voorbijgegaan (artikel 4.1.3 lid 6 OED).

Na het advies wordt de inventaris door de minister vastgesteld. Het vaststellingsbesluit is een ministerieel besluit met individuele strekking dat minstens bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt.³⁵

De vastgestelde inventaris kan door de Vlaamse regering worden geactualiseerd door er goederen aan toe te voegen of te verwijderen in welke gevallen eveneens een openbaar onderzoek wordt georganiseerd zoals bij de vaststelling van de inventaris. Voor gesloopt of verdwenen erfgoed wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd voor verwijdering. (artikel 4.1.4 OED).

Het Onroerenderfgoedbesluit bepaalt daarnaast in zijn artikel 4.1.2 dat: *'Een onroerend goed of een geheel van onroerende goederen wordt geschrapt uit de vastgestelde inventaris als het niet langer erfgoedwaarde bezit of als het niet langer voldoende goed bewaard is.'*

Wanneer een onroerend goed niet meer voldoet aan de vooropgestelde criteria (zie supra) kan dit meteen een schrapping met zich meebrengen. Bij gebrek aan zorgplicht voor de burger (zie infra) kan een eigenaar dus straffeloos de erfgoedwaarde van zijn goed doen tenietgaan en de schrapping op deze manier bewerkstellingen.

3.3.2. Algemeen: de huidige regelgeving betreffende de rechtsgevolgen op Vlaams niveau gekoppeld aan vastgestelde inventarissen

Ter opfrissing kunnen we nogmaals meegeven dat een vastgestelde inventaris een aantal algemene rechtsgevolgen heeft, alsook rechtsgevolgen die enkel gelden voor een specifieke inventaris. Deze rechtsgevolgen zijn verschillend van rechtsgevolgen gekoppeld aan beschermd erfgoed.

De rechtsgevolgen worden verderop bij onderzoeksvraag 1 toegelicht.

- Zorg en motiveringsplicht
- Sloop en kap
- EPB
- Sociale huisvesting
- Adviesplichten voor de vastgestelde landschapsatlas
- Zonevrije functiewijziging

3.3.3. Algemeen: wat is er juridisch nodig om de vaststellingsbevoegdheid voor bepaalde inventarissen door te schuiven naar het lokale niveau?

Met de beleidsnota Onroerend Erfgoed 2019-2024 werd benadrukt dat vastgestelde inventarissen een alternatief vormen voor bescherming. Sinds 2017 is het inventariseren van bouwkundig erfgoed en van landschapselementen op geografische basis een gemeentelijke bevoegdheid geworden, zodat lokale besturen meer voeling kunnen krijgen met hun eigen erfgoed. Daarnaast werd in de Beleidsnota eveneens de vraag gesteld of de vaststellingsbevoegdheid niet eveneens aan het lokale niveau kan worden overgeheveld.

³⁵ VANDENHENDE L. 2021: *De juridische beschermenswaardigheid van onroerend erfgoed: naar meer bindende criteria*, p209.

Zoals eerder aangegeven stelt de visienota voor dat erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (IOED's)³⁶ en erkende onroerenderfgoedgemeenten (OEG) bevoorrechte partners worden en bevoegdheden overnemen van het Vlaamse niveau³⁷, waarbij het doel is dat alle dertien centrumsteden erkend worden als OEG en de overige 287 steden en gemeenten minstens lid zijn van een erkende IOED. Daarbij zal het agentschap Onroerend Erfgoed als expertisecentrum met coachende rol functioneren.³⁸

Er wordt vooropgesteld dat de vaststellingsbevoegdheid (gedeeltelijk) wordt verplaatst naar het lokale niveau, meer bepaald de onroerenderfgoedgemeenten. Zij kunnen (maar geen verplichting) inventarissen van bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen met erfgoedwaarde en historische tuinen en parken zélf vaststellen. Zolang deze vaststelling niet is gebeurd, blijft de Vlaamse vaststelling gelden. IOED's of andere gemeenten dan onroerenderfgoedgemeenten kunnen in principe niet vaststellen.³⁹ Het is te begrijpen dat de bevoegdheid om vast te stellen niet aan alle gemeenten wordt gegeven, aangezien in de visienota eveneens wordt vastgesteld dat in de praktijk slechts een handvol gemeenten de taak van inventarisering op zich blijkt te hebben genomen.⁴⁰ Inventarisering is immers vereist alvorens deze inventarisering kan worden vastgesteld.

Merk op dat dit tot gevolg zal hebben dat:

- Andere steden en gemeenten die geen onroerenderfgoedgemeenten zijn zelf of via de IOED's, de inventarissen bouwkundig erfgoed, tuinen en parken en houtige beplantingen niet kunnen vaststellen, en bijgevolg met 'verouderde' of 'onvolledige' vastgestelde inventarissen blijven zitten. Dit lijkt te impliceren dat wanneer steden en gemeenten de vastgestelde inventarissen willen actualiseren, zij onroerenderfgoedgemeenten dienen te worden.
- Vlaanderen deze inventarissen in principe niet meer opnieuw zal vaststellen zolang de onroerend erfgoedgemeenten gebruik maken van hun nieuwe vaststellingsbevoegdheid. Het lijkt erop dat Vlaanderen haar vaststellingsbevoegdheid blijft behouden, en eventueel kan uitoefenen bij een stilzitten van de bevoegde lokale besturen. Enkel voor wat betreft de landschapsatlas en de inventaris van archeologische zones blijft de Vlaamse overheid in de praktijk vaststellen⁴¹. Anderzijds lijkt hiervoor in de visienota te worden uitgegaan van andere mogelijkheden náást vaststelling. De visienota bepaalt immers ook:

*'Erkende onroerenderfgoedgemeenten kunnen de procedure volgen die op Vlaams niveau wordt gehanteerd om inventarissen vast te stellen. Omdat het aantal inventarisitems op gemeentelijk niveau in de meeste gevallen beperkt is, zal een lokale kopie van deze procedures immers relatief licht zijn. Maar ook andere opties zijn mogelijk. Afhankelijk van de rechtsgevolgen die aan een vastgestelde inventaris worden gekoppeld kan een gemeente de formele handeling ook integreren in andere instrumenten, waardoor de administratieve last mogelijk nog meer beperkt zal worden.'*⁴²

Met 'de formele handeling' lijkt te worden bedoeld 'het vaststellen' integreren in andere instrumenten. Dit zou kunnen betekenen dat onroerenderfgoedgemeenten kunnen vaststellen op twee manieren: via de procedure van vaststelling in overeenstemming met het OED of via andere instrumenten en dat de niet-onroerenderfgoedgemeenten niet kunnen vaststellen, maar wel rechtsgevolgen kunnen koppelen aan eigen niet-vastgestelde inventarissen via andere instrumenten (zoals sommige gemeenten vandaag doen via een RUP of verordening).

³⁶ Een intergemeentelijk samenwerkingsverband erkend door het agentschap Onroerend Erfgoed conform artikel 3.3.1 OED.

³⁷ visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid, VR 2021 2602 DOC.0194/2BIS, p15.

³⁸ Ibid. p 16.

³⁹ Ibid. p 26.

⁴⁰ Ibid. p 24.

⁴¹ Ibid.p 26.

⁴² Ibid. p 27.

Merk op dat het de opname in een vastgestelde inventaris is die een juridisch statuut verleent aan het onroerend erfgoed in kwestie. Dit juridisch statuut laat vervolgens toe er rechtsgevolgen (in Vlaamse regelgeving voorzien) aan te koppelen. Aan niet-vastgestelde inventarissen kunnen uit zichzelf geen rechtsgevolgen worden gekoppeld (zoals dit wel het geval is voor de vastgestelde inventarissen met de rechtsgevolgen voorzien op Vlaams niveau). Wel kunnen niet-vastgestelde inventarissen worden meegenomen in een lokaal erfgoedbeleid via andere (lokale) instrumenten uit de ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld RUP, verordeningen, etc.)

Als er geen enkele andere mogelijkheid bestaat voor niet-onroerenderfgoedgemeenten om hun (op Vlaams niveau) vastgestelde inventarissen te actualiseren en dus opnieuw vast te stellen of er minstens rechtsgevolgen aan te kunnen koppelen, kan het aangewezen zijn om toch op Vlaams niveau in een soort 'overgangsmogelijkheid' te voorzien waarbij Vlaanderen nog steeds vaststelt. Anderzijds zou deze mogelijkheid net het omgekeerde effect kunnen hebben, waarbij gemeenten niet overtuigd raken om onroerenderfgoedgemeente te worden.

De rol van IOED's zal vooral van belang zijn voor niet-onroerenderfgoedgemeenten. Zij kunnen deze gemeenten bijstaan in het uitwerken van een lokaal onroerenderfgoedbeleid met betrekking tot de (al op Vlaams niveau) vastgestelde inventarissen of de eigen niet-vastgestelde geactualiseerde inventarissen

Een van de uitgangspunten in de visienota (p.15) is: *'autonomie binnen de eigen bevoegdheid: elk (lokaal) bestuur kan op maat zijn beleid ontwikkelen'*. Willen gemeenten echter een eigen erfgoedbeleid voeren, voorlopig zonder de ambitie om onroerenderfgoedgemeenten worden, dan moeten zij gebruik maken van eigen instrumenten om eigen rechtsgevolgen te doen gelden in een eigen erfgoedbeleid, vaak puttend uit de regelgeving van de Ruimtelijke Ordening, om bindende regels op te leggen met betrekking tot geïnventariseerde goederen.

Nochtans is het impliciet de bedoeling volgens de visienota om een duidelijker beeld te krijgen van de lokale initiatieven:

'Dat maakt ook dat de Vlaamse overheid een onvolledig zicht heeft op de initiatieven die lokale besturen nemen.'

visienota – p.9

'Maximaal gebruik maken van de sterktes van de verschillende bestuursniveaus. Lokale besturen hebben als troef de nabijheid, de lokale kennis, en de bevoegdheid om de omgeving invulling te geven. Vlaanderen kan daar het totaaloverzicht en de brede expertise op het vlak van onroerend erfgoed tegenover zetten, en een zekere hoeveelheid mensen en geld.'

visienota – p 15.

Wij menen te begrijpen dat gemeenten en steden dienen gemotiveerd te worden om toch onroerenderfgoedgemeenten te worden of minstens aan te sluiten bij een intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst (IOED), wil de Vlaamse overheid een duidelijker beeld behouden over de lokale erfgoedinitiatieven. Dat kan door ze een duidelijk kader te bieden aan instrumenten en rechtsgevolgen of het duidelijk uitwerken van een platform waarop alle lokale vaststellingen worden opgenomen.

Het is niet de eerste keer dat aan gemeenten een grotere autonomie wordt verleend binnen een bepaald beleidsveld in toepassing van het subsidiariteitsprincipe.

Denk aan de ontvoogding van de gemeente. Dit hield in dat gemeenten dezelfde bevoegdheden zouden krijgen als de hogere beleidsniveaus voor zaken die op het gemeentelijk niveau beslist kunnen worden (subsidiariteit). Vanaf de inwerkingtreding van de VCRO, zijnde 1 september 2009, zou voor een niet-ontvoogde

gemeente niet langer een afzonderlijke procedure gelden. Gemeenten dienden gaandeweg volledig te worden ontvoegd, zodoende de autonomie van gemeenten te versterken door een zelfstandige beslissingsbevoegdheid te hebben over stedenbouwkundige vergunningverlening.

Om te worden ontvoegd diende de gemeente volgens het oud artikel 193 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO)⁴³ (later oud artikel 7.2.1 VCRO)⁴⁴ te beschikken over een eigen goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (vandaag 'ruimtelijk beleidsplan') met zowel bindende, richtinggevende als informatieve gedeelten, over een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, een conform verklaard plannenregister, een vastgesteld vergunningenregister en een register onbebouwde percelen. Bij uitzondering konden zij ook ontvoegd worden indien niet volledig was voldaan aan de voorwaarden over plannenregister, vergunningenregister, register onbebouwde percelen.

Na ontvoeging verhoogde de kwaliteit van structuurplanning en ruimtelijk beleid, hoewel niet noodzakelijk is uitgesloten dat dit er ook zou zijn gekomen zonder ontvoeging. Door een duidelijk structuurplan op te stellen dat vertaald moesten worden in praktijk, voerden de ontvoegde gemeenten een actiever ruimtelijk planningsbeleid.

Wellicht kan er logischerwijs worden gesteld dat (gedeeltelijke) verschuiving van de vaststellingsbevoegdheid over inventarissen eveneens op lange termijn kan resulteren in een actiever (vastgesteld en geïnventariseerd) erfgoedbeleid.

Ook in andere beleidsdomeinen is er de afgelopen jaren verantwoordelijkheid doorgegeven van Vlaanderen aan gemeenten. Denk aan het Vlaams Ontheingingsdecreet⁴⁵, ten gevolge waarvan de lokale besturen zonder machtiging vanwege de Vlaamse regering kunnen ontheigenen, of het Gemeentewegendecreet⁴⁶, ten gevolge waarvan gemeenten nu in principe een gemeentelijk wegenregister moeten bijhouden. De praktijk leert ons echter dat weinig gemeenten reeds een dergelijk wegenregister hebben.

Bij het Vlaams Ontheingingsdecreet zorgde de verzelfstandiging van gemeenten bij ontheigening ervoor dat zij niet meer langs de Vlaamse overheid dienden te passeren om te kunnen ontheigenen. Zij kunnen hun eigen ontheingings- en planningsbeleid voeren. Zij kunnen de projecten die zij wensen te realiseren in het algemeen belang, maar waarbij de onderhandeling voor het verwerven van de nodige percelen stroef loopt, zelf ontheigenen, zolang de noodzaak van de ontheigening duidelijk wordt gemotiveerd in de ontheingingsbesluiten en de projectnota. In het Vlaams Ontheingingsdecreet wordt een kader geschetst volgens welke procedure lokale besturen ontheigening kunnen doen tot stand komen, welke documenten er nodig zijn, wat er allemaal in die documenten moet vermeld staan, etc. Het is bijna een schoolse weergave van wat lokale besturen moeten voorzien in hun besluiten, wat de inhoud is van een ontheingingsplan en een projectnota, etc. en dwingt hen om vooraf grondig na te denken over wat ze precies met de ontheigening willen bereiken. Er wordt meer duidelijkheid gecreëerd dan voordien het geval was bij de oude ontheingingswetgeving, hoewel sommige zaken nog steeds voor onduidelijkheid kunnen zorgen. Dat is ook nodig wanneer lokale besturen niet meer kunnen terugvallen op de Vlaamse overheid voor 'machtiging' (wat in de praktijk vaak ook kon neerkomen op een laatste 'controle' of 'advies' en waarbij vooraf of tijdens de procedure kon worden afgetoetst of een lokaal bestuur al dan niet goed bezig was in een ontheingingsdossier).

Anderzijds door de strikte regeling van de procedure-aanpak, kunnen lokale besturen ook meer fouten maken in de procedure. Het is dan meteen ook een nadeel bij deze verzelfstandiging dat er geen controle meer wordt uitgeoefend door een hogere overheid, wat zorgt voor meer werkdruk bij gemeenten en meer onze-

⁴³ Decr. VI. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, BS 8 juni 1999.

⁴⁴ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, *Belgisch Staatsblad*, 20 augustus 2009, (inwerkingtreding 1 september 2009)

⁴⁵ Decr. VI. 24 februari 2017 betreffende ontheigening voor het algemeen nut, BS 25 april 2017.

⁴⁶ Decr. VI. 2 mei 2019 houdende de gemeentewegen, BS 12 augustus 2019.

kerheid. Het is pas wanneer de rechter zich moet uitspreken over de wettigheid na een ellenlang administratief en gerechtelijk traject, dat een lokaal bestuur weet of zij haar onteigeningsdossier goed heeft aangepakt of niet. Sommige fouten in procedures kunnen zware sancties teweegbrengen, zoals de nietigheid van het onteigeningsbesluit, hoewel sancties ook kunnen bijdragen tot hoge kwaliteit van het onteigeningsdossier doordat lokale besturen gedwongen zijn grondiger over het project na te denken.

Voor de verschuiving van de vaststellingsbevoegdheid zal dat niet veel anders zijn. Minder houvast van hogerop zal leiden tot een nood aan een duidelijk kader voor lokale besturen over de rechtsgevolgen en de instrumenten die zij kunnen inzetten ten behoeve van de lokaal vastgestelde inventaris. Nu zijn de decretaal bepaalde rechtsgevolgen immers verspreid over verschillende Vlaamse decreten, waardoor minstens een bepaling met verwijzing naar de bestaande rechtsgevolgen op decretaal niveau duidelijkheid kan verschaffen. Ook zal er nood zijn aan een mogelijkheid tot terugkoppeling met experts en bepaalde adviesverlening aan lokale besturen. (Zie verder). Het is daarom zeer positief dat de visienota *'omdat dit een ingrijpende aanpassing is'*, voorziet in monitoring door het agentschap Onroerend Erfgoed *'minstens de eerste jaren of en hoe erkende onroerenderfgoedgemeenten de inventaris bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen met erfgoedwaarde en historische tuinen en parken vaststellen'*.⁴⁷

Het is duidelijk dat de vaststellingsshift zoals voorzien in de visienota een nieuwe stap is richting meer autonomie voor gemeenten over hun eigen onroerenderfgoedbeleid inzake geïnventariseerd erfgoed. Gemeenten hebben de mogelijkheid om als onroerenderfgoedgemeente te worden erkend, wat ervoor zorgt dat zij meer verantwoordelijkheden maar ook meer bevoegdheden verwerven (zoals de vaststelling van de inventaris). Om onroerenderfgoedgemeente te worden moet er aan een reeks voorwaarden zoals bepaald in artikel 3.2.1 OEB worden voldaan, waaronder: het hebben van een onderbouwde beleidsvisie (een 'onroerend erfgoedbeleidsplan'?), het nemen van een voorbeeldfunctie met betrekking tot duurzaam behoud en beheer waarbij de beleidsvisie wordt geïntegreerd in beslissingen en plannen van de gemeente, het betrekken van expertise bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het onroerenderfgoedbeleid.

Op het eerste gezicht lijkt een dergelijke 'vaststellingsshift' van Vlaams niveau naar gemeentelijk niveau mogelijk met minieme wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet (OED). Ook de visienota voorziet immers dat de procedure zoals deze wordt gevolgd op Vlaams niveau kan worden gekopieerd (daarbij zou bijvoorbeeld 'Vlaamse Regering' telkens kunnen vervangen worden door 'Het college van burgemeester en schepenen' van de onroerenderfgoedgemeenten), maar wordt er tevens de link gelegd naar andere opties en de integratie met andere instrumenten.

*'Erkende onroerenderfgoedgemeenten kunnen de procedure volgen die op Vlaams niveau wordt gehanteerd om inventarissen vast te stellen. Omdat het aantal inventarisitems op gemeentelijk niveau in de meeste gevallen beperkt is, zal een lokale kopie van deze procedure immers relatief licht zijn. Maar ook andere opties zijn mogelijk. Afhankelijk van de rechtsgevolgen die aan een vastgestelde inventaris worden gekoppeld kan een gemeente de formele handeling ook integreren in andere instrumenten, waardoor de administratieve last mogelijk nog meer beperkt kan worden.'*⁴⁸

Artikelen 4.1.1 – 4.1.11 van het Onroerenderfgoeddecreet voorzien in de modaliteiten voor het vaststellen van inventarissen. Een opdeling zou kunnen gemaakt worden naar vaststelling op Vlaams niveau en vaststelling door onroerenderfgoedgemeenten, waarbij in voorafgaande algemene bepalingen de bevoegdheden van Vlaanderen en de onroerenderfgoedgemeenten worden afgebakend voor wat betreft de vaststelling van inventarissen. Bijvoorbeeld, wordt Hoofdstuk 4 Inventarissen uit het Onroerenderfgoeddecreet als volgt opgedeeld:

- Afdeling 1. Algemene bepalingen
- Afdeling 2. Vaststellen door de Vlaamse Regering
- Afdeling 3. Vaststellen door de Onroerenderfgoedgemeenten

⁴⁷ visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid, VR 2021 2602 DOC.0194/2BIS, p26.

⁴⁸ Ibid. p 27.

Dat betekent dat de huidige bepalingen met betrekking tot inventariseren niet uit het Onroerendergoeddecreet moeten worden geschrapt, maar ten hoogste moeten worden afgestemd met de bijkomende nieuwe bepalingen voorzien voor onroerendergoedgemeenten.

Artikel 4.1.1 OED zal worden voorzien onder de algemene bepalingen. Dit artikel voorziet nu in de gehele of gedeeltelijke vaststelling van de vijf bestaande inventarissen door de Vlaamse Regering. In de visie dat de Vlaamse Regering haar vaststellingsbevoegdheid (en schrapping) blijft behouden (als 'stok achter de deur' wanneer er niet voldoende lokale initiatieven zijn) zal dit artikel aangevuld dienen te worden om de lokale besturen de mogelijkheid te geven ook te voorzien in een vaststelling met gelijke waarde als de Vlaamse vaststelling. De gelijke waarde van een Vlaamse vaststelling en een lokale vaststelling lijkt ons nefast voor een goede (door) werking.

De andere inventarissen zouden immers geheel of gedeeltelijk kunnen worden vastgesteld door onroerendergoedgemeenten, waardoor voornoemd artikel kan worden gekopieerd bij de algemene bepalingen voor wat betreft de onroerendergoedgemeenten, maar waarbij 'Vlaamse Regering' wordt vervangen door het 'college van Burgemeester en Schepenen'.

Artikel 4.1.2 OED kan behouden blijven voor de Vlaamse Regering onder bijvoorbeeld een afdeling 2. Voor wat betreft de erkende onroerendergoedgemeenten kan artikel 4.1.2 OED, dat voorziet dat de Vlaamse Regering criteria bepaalt voor het opnemen en schrappen van onroerend goed in een van de inventarissen, worden gekopieerd onder bijvoorbeeld een afdeling 3 waarbij dan 'Vlaamse Regering' kan worden vervangen door het college van burgemeester en schepenen.

In dat geval bepalen erkende onroerendergoedgemeenten zélf volgens welke criteria en volgens welke inventarismethodologie een onroerend goed wordt opgenomen of geschrapt in een inventaris. De vraag is of het wenselijk is, onder meer naar rechtszekerheid bijvoorbeeld wanneer de zorgplicht wordt uitgebreid, om dergelijke verregaande bevoegdheid aan een lokaal bestuur over te dragen. Dit zou immers tot gevolg hebben dat de criteria verschillen van bestuur tot bestuur. Voor rechtsgevolgen hoeft dat niet noodzakelijk een probleem te zijn, dan dient er te worden gekeken naar de eigen regelgeving van een gemeente om te weten wat in die gemeenten van rechtsgevolgen wordt gekoppeld aan het feit dat bijvoorbeeld een welbepaald pand van een burger opgenomen is in de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed. Voor criteria op basis waarvan wordt bepaald wanneer een pand kan worden opgenomen in de vastgestelde inventaris is dat een heel ander verhaal. Panden waarvan bepaalde elementen in de ene gemeente worden aanzien als erfgoedelementen, -kenmerken of -waarden, zullen in een andere gemeente niet als waardevol worden aanzien om opgenomen te worden op een (vastgestelde) inventaris. Dat kan rechtsonzekerheid met zich meebrengen omdat het voor een burger onmogelijk is uit te maken wanneer bepaalde elementen nu al dan niet erfgoedwaarden hebben, wat die zijn en of deze waardevol genoeg zijn om te worden opgenomen in de vastgestelde inventarissen. Wanneer men anderzijds kijkt naar andere rechtstakken (o.a. ruimtelijke ordening) bestaat er al een gedifferentieerd beleid. Echter kan de afweging gemaakt worden of het al dan niet wenselijker is om het Vlaamse 'kader'⁴⁹ betreffende de criteria te behouden, teneinde een meer coherente regelgeving te bekomen.

De overige artikelen in de huidige vaststellingsprocedure lijken eenvoudig om te vormen naar een procedure voor lokale besturen. Het openbaar onderzoek, waaraan de inventaris wordt onderworpen, wordt momenteel door het agentschap Onroerend Erfgoed georganiseerd, (artikel 4.1.3 OED) maar spelen gemeenten wel al een rol bij de aankondiging van het openbaar onderzoek: het ophangen en publiceren van een bericht in elke gemeente waar een vast te stellen onroerend goed gelegen is.

⁴⁹ Op Vlaams niveau werden de criteria gekaderd door middel van het onroerendergoedbesluit en de inventarismethodologieën, zie eerdere uiteenzetting.

Ook hier kunnen de overige artikelen in het Onroerendergoeddecreet enerzijds behouden blijven onder bijvoorbeeld afdeling 2, maar anderzijds worden gekopieerd onder afdeling 3. Daarbij zal het dan niet 'de Vlaamse Regering' (lees: het agentschap Onroerend Erfgoed) zijn die de inventaris aan openbaar onderzoek zal onderwerpen, maar wel 'het college van Burgemeester en Schepenen'. De drie dagbladen die in het Vlaamse Gewest worden verspreid kunnen dan een of meerdere lokale dagbladen worden.

De ontvangst van opmerkingen en bezwaren kan met eenvoudige wijziging in principe van het agentschap Onroerend Erfgoed worden doorgeschoven naar de gemeenten mits een lichte wijziging van de bestaande wetgeving ('agentschap' wordt dan bijvoorbeeld de gemeentelijke administratie). Dit zal voor de gemeenten een extra werklast met zich meebrengen, aangezien de vaststellingsprocedure moet worden voorbereid en er ook behoorlijk wat tijd dient te worden gespendeerd aan de behandeling van de opmerkingen en bezwaren, alsook van de adviezen (zie verder).

Er wordt **advies** ingewonnen bij de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (VCOE). Onder afdeling 2 kan deze commissie uiteraard blijven bestaan, aangezien de Vlaamse Regering nog bevoegd blijft voor het vaststellen naast de lokale besturen.

Opvallend is dat er in het OEB wordt bepaald dat de commissie dient te bestaan uit leden met expertise uit minstens één van de disciplines van onroerend erfgoed (artikel 3.1.1. OEB). Welke disciplines dat precies zijn en wanneer iemand effectief over die 'expertise' beschikt wordt echter in het midden gelaten. Aangenomen wordt dat het gaat om de drie disciplines: monumenten, landschappen en archeologie. Tevens kan worden opgemerkt dat er geen rekening wordt gehouden met eventuele kennis van andere beleidsvelden die nauw verweven zijn met onroerend erfgoed, zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, huisvesting, energie, ...

Bij overdracht van de bevoegdheid van de vaststelling van de inventarissen bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen en historische parken en tuinen aan de onroerendergoedgemeenten zal wellicht een gelijkaardige Gemeentelijke Commissie Onroerend Erfgoed (GECOE) in het leven geroepen worden die advies uitbrengt, met een duidelijker kader over hoe dergelijke adviesraad er moet uitzien (zie verdere uiteenzetting). Hiervoor kunnen gelijkaardige bepalingen aan deze over de VCOE worden opgenomen onder bijvoorbeeld afdeling 3. Advies kan niet enkel nuttig zijn bij de vaststelling van de inventarissen, maar ook bij het uitwerken van een eigen gemeentelijk erfgoedbeleid (via een erfgoedbeleidsplan, een RUP, een verordening, ...) of bij toepassen van een onroerendergoedtoets in het kader van vergunningverlening. Dergelijke commissie hoeft zich niet enkel te beperken tot vastgesteld geïnventariseerd erfgoed, maar zou wellicht ook nuttig zijn voor beschermd erfgoed doch dit behoort niet tot de scope van het onderzoek.

De vergelijking kan worden gemaakt met de functie en werking van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, maar ook met de GECORO (de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening) (artikel 1.3.3. en 1.3.4. VCRO), waaruit volgens ons heel wat inspiratie kan worden gehaald.

De GECORO werd destijds in het leven geroepen om het lokale niveau een grotere autonomie te geven bij het uittekenen van een eigen ruimtelijk beleid binnen het kader van een grondige hervorming van de ruimtelijke planning.⁵⁰ Zij kan, naast de opdrachten die zij heeft ingeolge de VCRO, advies geven, opmerkingen maken of voorstellen doen over alle aangelegenheden met betrekking tot de gemeentelijke ruimtelijke ordening, op eigen initiatief of op verzoek van het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad.⁵¹

Mogelijks kan een gemeentelijke commissie onroerend erfgoed een gelijkaardige functie op zich nemen om een eigen onroerendergoedbeleid te kunnen uittekenen, waarbij deze bevoegd is om op eigen initiatief of op verzoek, adviezen, opmerkingen en voorstellen te doen over onroerend erfgoed. Ook wat de werking

⁵⁰ GECORO Info [online], <https://www.gecoro.info/over-gecoro/werking> (laatst geraadpleegd op 29 april 2021).

⁵¹ Artikel 1.3.3. §2 Vlaams Codex Ruimtelijke Ordening, Belgisch Staatsblad, 20 augustus 2009 (inwerkingtreding 1 september 2009)

betreft van de dergelijke op te richten GECOE, kan inspiratie worden gehaald uit de regelgeving over de GECORO.

Zo kan de gemeenteraad bijvoorbeeld een voorzitter en ondervoorzitter benoemen na eventuele voordracht door het college van burgemeester en schepenen en kan de gemeenteraad verder de leden, plaatsvervangers en vaste secretaris benoemen. De stemgerechtigdheid, de duur van de benoeming, de mogelijkheid tot hernieuwing van benoeming, de regeling van belangenconflicten, de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in de commissie... kan worden bepaald.

Wat de samenstelling betreft kan eveneens worden geopteerd om het aantal leden vast te leggen afhankelijk van het inwonersaantal van de gemeente en kan een bepaalde 'expertise' worden vooropgesteld. Deze expertise kan worden verwezenlijkt door bijvoorbeeld een minimumaantal leden op te leggen die deskundige zijn inzake onroerend erfgoed. Er dient echter te worden opgemerkt dat een bepaalde deskundigheid in andere beleidsdomeinen die nauw verband houden met onroerend erfgoed (ruimtelijke ordening, omgeving, milieu, natuur, energie, sociale huisvesting,...), eveneens nuttig kan zijn. Dit wordt bij de GECORO niet specifiek vastgelegd, maar zijn de overige leden vertegenwoordigers van de 'voornaamste maatschappelijke geledingen'. Dit kunnen beroepsverenigingen zijn, de jeugdraad, maar ook milieuraad, natuurverenigingen of andere diverse deskundigen (architecten, planologen, advocaten, ...).

De GECOE stelt een huishoudelijk reglement op dat wordt goedgekeurd door de gemeenteraad waarin eventueel ook een regeling kan worden uitgewerkt om beroep te doen op externe deskundigen of waarbij werkgroepen kunnen worden opgericht.

Vermits onroerenderfgoedgemeenten een belangrijke rol zullen spelen bij de lokale vaststelling van de inventarissen van bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen met erfgoedwaarde en historische tuinen en parken, lijkt het aangewezen dat minstens deze gemeenten een eigen GECOE oprichten.

Maar wat dan met alle andere gemeenten, die niet de ambitie hebben om een onroerenderfgoedgemeente te worden en dus beroep zullen moeten doen op een intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst (IOED)?

Het kan een optie zijn om, net zoals voorzien in de regelgeving over de GECORO, ook voor IOED's de oprichting van een eigen Intergemeentelijke Commissie Onroerend Erfgoed (IGECOE) mogelijk te maken (doch niet te verplichten), waarbij de betrokken gemeenteraden en colleges van burgemeester en schepenen voor elke gemeente afzonderlijk vertegenwoordigers kunnen voordragen als lid van de commissie. Wat de samenstelling betreft kan het vereiste aantal leden dan afhankelijk zijn van de som van de inwonersaantallen van de deelnemende gemeenten.

Anderzijds hoeft er niet per se te worden gewerkt met een adviesraad of commissie door de IOED's. Gemeenten die aangesloten zijn bij een IOED kunnen ook nog steeds een eigen adviesraad oprichten volgens het Decreet Lokaal Bestuur (zie verder) en kunnen advies vragen of beroep doen op de expertise van een IOED. Werken met een adviesraad, al dan niet naar voorbeeld van GECORO, is namelijk iets wat een aantal lokale besturen al toepassen. Er wordt gebruik gemaakt van adviesraden door verschillende lokale besturen. Zo zijn er die een eigen gemeentelijke erfgoedcommissie hebben of een erfgoedraad. De werking van die adviesraden kunnen nogal van elkaar verschillen, doordat er momenteel geen specifiek kader is voorzien voor adviesraden binnen het beleidsveld Onroerend Erfgoed.

Uit de workshops blijkt dat er een behoorlijk aantal gemeenten al gebruik maakt van gemeentelijke adviesraden in het kader van onroerend erfgoed. Merk echter op dat deze adviesraden in principe geen bindend advies geven. Wel lijkt er een verstrengde motiveringsplicht te bestaan of toch ten minste een verduidelijking waarom wordt afgeweken van dit advies. De Raad voor Vergunningsbetwistingen⁵² is vaak erg kritisch wanneer wordt afgeweken van een – zelfs niet bindend – advies, en verwacht dan een behoorlijke motivering.

Dat komt omdat dergelijke adviesraden ook in algemene zin kunnen worden opgericht door gemeenten, naar

⁵² RVV.B.A.2021.0537, p14; RVV.B.A.1819.0714, p 13.

hun goeddunken en hun idee in toepassing van artikel 304 §3 van het Decreet van 22 december 2017 over het Lokaal Bestuur:

‘§3. Onder voorbehoud van de wettelijke en decretale bepalingen die op dit gebied gelden, kan alleen de gemeenteraad overgaan tot de organisatie van raden en overlegstructuren die als opdracht hebben op regelmatige en systematische wijze het gemeentebestuur te adviseren.

Ten hoogste twee derde van de leden van de raden en de overlegstructuren, vermeld in het eerste lid, is van hetzelfde geslacht. Als dat niet het geval is, kan niet op rechtsgeldige wijze advies worden uitgebracht. Gemeenteraadsleden en leden van het college van burgemeester en schepenen kunnen geen stemgerechtigd lid zijn van de raden en de overlegstructuren, vermeld in het eerste lid.’

Het nadeel hiervan zou kunnen zijn dat er geen eenheid van adviesverlening is aan de verschillende lokale besturen en dat de adviesverlening niet noodzakelijk rechtstreeks wordt gekoppeld aan ‘expertise’.

Bij niet-onroerenderfgoedgemeenten kan dergelijke adviesraad bestaan uit allerlei actoren, aangezien het Decreet Lokaal Bestuur een grote vrijheid laat. Dit kan er net toe resulteren dat geen van deze gemeenten eraan denkt om een onroerenderfgoedadviesraad op te richten, omdat er weinig ‘houvast’ is over hoe dit kan worden aangepakt. Of het kan resulteren in verschillende soorten adviesinstanties die elk op een andere manier tewerk gaan.

Bij de onroerenderfgoedgemeenten wordt er weliswaar als erkenningsvoorwaarde bepaald in artikel 3.2.1, 4° OEB: *‘en betreft een door de gemeenteraad erkende adviesraad, waarin de aanwezige onroerenderfgoedactoren vertegenwoordigd zijn, bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het gemeentelijk erfgoedbeleid’*, toch kan de uitwerking hiervan in de praktijk verschillen bij gebrek aan kader over hoe zo’n adviesraad er dan uitziet, welke bevoegdheden die zal krijgen, wie daar allemaal in kan zetelen, in welke procedures die zal worden betrokken. Het biedt gemeenten weinig omkadering of houvast om een goed werkende onroerenderfgoedadviesraad op te richten. ‘Voorbereiding, uitvoering en evaluatie van onroerenderfgoedbeleid’ kan immers vele vormen aannemen. Wanneer is iets ‘onroerenderfgoedbeleid’? Wie kan allemaal aanzien worden als ‘onroerenderfgoedactor’?

Dit terwijl uit de workshops blijkt dat er een duidelijke nood is aan advies, hetzij door het agentschap Onroerend Erfgoed als begeleidend expert, hetzij door andere experten (IOED’s, studie bureaus, onroerenderfgoedambtenaren, ...) of andere gemeentelijke diensten inzake onroerend erfgoed. Het is volgens ons dus zeker nuttig om na te denken over een specifieke invulling van deze adviesnood.

Een GECOE als onroerenderfgoedadviesraad, hoeft niet te worden beperkt tot onroerenderfgoedgemeenten. Van deze gemeenten kan worden verwacht dat zij met dergelijke adviesraad werken, gelet op de bestaande voorwaarde in artikel 3.2.1, 4° OEB. Voor andere gemeenten, waarvan verwacht wordt dat zij zich zullen aansluiten bij een IOED, en voor IOED’s hoeft een GECOE niet verplichtend te zijn. Het kan al voldoende zijn om een mogelijkheid/idee toe te reiken.

Anderzijds kan worden opgemerkt dat het vinden van leden voor een GECOE wellicht niet van een leien dakje verloopt. Vind maar eens voldoende experten om al die adviesraden te vullen. Vandaar dat het ook een idee kan zijn om bijvoorbeeld de GECORO te verruimen en de adviesbevoegdheid betreffende onroerend erfgoed aan de GECORO toe te kennen. In dat geval kan de VCRO worden aangepast bijvoorbeeld door artikel 1.3.3. §2 VCRO te wijzigen als volgt: *‘Naast de opdrachten die de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening heeft ingevolge deze codex en ingevolge het Onroerenderfgoeddecreet, kan ze advies geven, opmerkingen maken of voorstellen doen over alle aangelegenheden met betrekking tot de gemeentelijke ruimtelijke ordening en het onroerend erfgoed, op eigen initiatief of op verzoek van de het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad.’* Hier wordt dan in het Onroerenderfgoeddecreet best ook nog een verwijzing opgenomen naar de mogelijkheid om de adviesbevoegdheid door de GECORO te laten uitoefenen. Een bedenking hierbij is of onroerend erfgoed in dat geval dan niet zal beperkt worden tot een klein onderdeelje in een advies en de focus teveel zal komen te liggen op ruimtelijke ordening?

Er zal dus blijvend moeten worden ingezet op kennisdeling en vorming, willen we een goed lokaal onroerenderfgoedbeleid uitwerken betreffende vastgestelde geïnventariseerde goederen. Het agentschap Onroerend Erfgoed kan daarbij een overkoepelende rol op zich nemen.

Tot slot zal op grond van artikel 4.1.3 laatste lid OED na het advies van de Vlaamse Commissie de inventaris door de Vlaamse regering worden vastgesteld. Deze bevat dan minstens een gegeorefereerd plan waarop het onroerend goed nauwkeurig is aangeduid, de benaming van het geïnventariseerde onroerend goed en een beschrijving op basis van de erfgoedkenmerken. Ook hier kan deze bepaling behouden blijven voor de Vlaamse regering onder bijvoorbeeld een afdeling 2. In een onroerenderfgoedgemeente, zal de Gemeenteraad bevoegd zijn voor de (voorlopige en definitieve) vaststelling van de inventaris en het college van burgemeester en schepenen voor de voorbereiding van deze vaststelling en de organisatie van het openbaar onderzoek, wat in het onroerenderfgoeddecreet kan worden ingevoegd onder bijvoorbeeld afdeling 3.

Als onroerenderfgoedgemeenten de bevoegdheid hebben gekregen om bepaalde inventarissen (bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen, historische parken en tuinen) vast te stellen en dus een juridisch statuut te verlenen, hoe moet dit vaststellingsbesluit er dan uitzien? Is het aangewezen om hier decretaal bepaalde inhoudelijke en/of vormvereisten op te leggen?

Wanneer we even de vergelijking maken met de onteigeningsregelgeving, dan kan worden opgemerkt dat onder de 'oude' onteigeningswetgeving⁵³ geen specifieke vermeldingen worden gemaakt van de elementen die allemaal dienden te worden opgenomen in het onteigeningsbesluit. Het gevolg hiervan was dat het ene onteigeningsbesluit wel eens beter was gemotiveerd dan het andere. Met de inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet⁵⁴, werd daarentegen uitvoerig opgesomd welke elementen er dienden te worden vermeld in het (voorlopig en definitief) onteigeningsbesluit, welke bijlagen (projectnota en onteigeningsplan) het besluit dienden te worden bijgevoegd en wat die bijlagen moeten inhouden. Dit zorgde ervoor dat lokale besturen vooraf beter nadachten wat zij met onteigening precies wensten te bereiken? Dit zorgde eveneens voor meer rechtszekerheid voor de burger, aangezien het onteigeningsbesluit uitvoerig moet worden gemotiveerd inzake het onteigeningsdoel en de onteigeningsnoodzaak.⁵⁵

Over de vaststellingsbesluiten van de inventaris, werd hoger reeds opgemerkt dat burgers geen bezwaar of opmerkingen kunnen indienen tegen de al dan niet opname van een onroerend goed in de inventaris. Zij kunnen slechts bezwaar of opmerkingen indienen over feitelijkheden.⁵⁶ Eenzelfde trend zet zich verder voor wat betreft het georganiseerd administratief beroep.⁵⁷ Dat er geen administratief beroep is voorzien, is in het licht van het Verdrag van Aarhus niet problematisch, zolang er wel juridictioneel beroep open staat.⁵⁸

Jurisdictioneel beroep bij de Raad van State is slechts mogelijk voor beroepen tot nietigverklaring van een

⁵³ Wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemenen nutte, BS 17 april 1835.

Wet van 27 mei 1870 houdende vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten inzake onteigening ten algemenen nutte, BS 29 mei 1870.

Wet van 10 mei 1926 tot instelling van een rechtspleging bij dringende omstandigheden inzake onteigening ten algemeenen nutte, BS 4 juni 1926.

Wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, BS 31 juli 1962.

⁵⁴ Decr. VI. 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut, BS 25 april 2017.

⁵⁵ Ibid. Artikelen 10-12 en 28-30.

⁵⁶ Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, Parl.St. VI. Parl. 2012-2013, nr. 1901/1, 37.

⁵⁷ VANDENHENDE L. 2021: *De juridische beschermenswaardigheid van onroerend erfgoed: naar meer bindende criteria*, vanaf randnummer 428.

⁵⁸ UNECE 2014: *The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition)*, Genève, Verenigde Naties, 2014, p 188.

eenzijdige administratieve rechtshandeling van de onderscheiden administratieve overheden.⁵⁹ Het moet daarbij gaan om een uitvoerbare beslissing met als doel wijzigingen aan te brengen aan een bestaande rechtsregel of toestand. Enkel wanneer er rechtsgevolgen ontstaan ten aanzien van een burger, of wanneer wordt belet dat er rechtsgevolgen ontstaan ten aanzien van een burger, staat juridictioneel beroep bij de Raad van State open.⁶⁰

Inventarissen op zich brengen maar beperkt rechtsgevolgen met zich mee ten aanzien van de burger.

Wanneer we de vergelijking maken met een ruimtelijk structuurplan (recent: ruimtelijk beleidsplan), kunnen we verwijzen naar rechtspraak van de Raad van State⁶¹:

*'Overwegende dat uit de hiervoor aangehaalde bepalingen op het eerste gezicht kan worden afgeleid dat het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een beleidsdocument is dat loutere beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvan nog (verordenende) maatregelen moeten worden genomen; dat weliswaar op grond van artikel 19§5 van het decreet ruimtelijke ordening de overheid die het ruimtelijke structuurplan heeft vastgesteld, verplicht is de nodige maatregelen te nemen om de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen – en op het eerste gezicht overigens niet de plannen van aanleg – met het ruimtelijk structuurplan in overeenstemming te brengen; dat deze rechtsplicht die enkel in hoofde van de gemeente bestaat niet inhoudt dat het bestreden ruimtelijk structuurplan hierdoor in hoofde van verzoeker rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen; dat het ruimtelijke structuurplan enkel de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aangeeft; dat dit beleidsdocument in het algemeen en de bindende onderdelen ervan in het bijzonder op het eerste gezicht in hoofde van verzoeker geen rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen; dat de verzoeker er ter terechtzitting in het algemeen op wijst dat het goedgekeurde ruimtelijk structuurplan onrechtstreeks effecten heeft die doorwerken naar de burger; dat zulks op het eerste gezicht niet volstaat om de bestreden beslissing het griefhoudende karakter te verlenen dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereist; dat ook het argument dat het bestreden ruimtelijk structuurplan concrete, goed lokaliseerbare maatregelen bevat op het eerste gezicht inhoudt dat deze bepalingen op grond van artikel 19§2 laatste lid, van het decreet ruimtelijke ordening, enkel de gemeenten en de instellingen die er onder ressorteren, bindt, doch niet dat hierdoor de rechtspositie van de verzoeker door het bestreden ruimtelijk structuurplan wordt gewijzigd; dat tot slot het argument dat de onontvankelijkheid *ratione materiae* van de bestreden beslissing zou inhouden dat daardoor het ruimtelijk structuurplan buiten het wettigheidstoezicht van de Raad van State zou vallen, een gevolg is dat inherent is aan elk beroep dat onontvankelijk is *ratione materiae* dat overigens op het eerste gezicht de verzoeker ter zake alle wettigheidsbezwaren kan laten gelden in een beroep tegen de in artikel 19§5 van het decreet ruimtelijke ordening, bedoelde maatregel; dat de exceptie in deze stand van het geding kan worden aangenomen; dat de vordering tot schorsing van de bestreden beslissingen derhalve niet ontvankelijk is; dat ook de in bijkomende orde gevorderde partiële schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing op dezelfde gronden niet ontvankelijk is.'*

Met deze rechtspraak werd geoordeeld dat een ruimtelijk structuurplan enkel de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling aangeeft en geen rechtsgevolgen doet ontstaan in hoofde van de burger waardoor er geen sprake is van een griefhoudend karakter

⁵⁹ Artikel 14 §1 Raad van State-Wet (Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, *Belgisch Staatsblad*, 21 maart 1973, (inwerkingtreding 31 maart 1973).

⁶⁰ MAST A., DUJARDIN J., VAN DAMME M., en VANDE LANOTTE J., *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 1265.

⁶¹ RvS 16 februari 2005, nr. 140.739, Rabaey, later bevestigd in arresten: RvS 8 januari 2007, nr. 166.407, Slechten; RvS 4 december 2007, nr. 177.588, vzw Red de Erpe- en Sisegemkouter; RvS 12 december 2007, nr. 177.827, Loonen-Van-Werck; RvS 15 januari 2008, nr. 178.546, Liedekerke e.a.; RvS 25 november 2009, nr. 198.200, Van Aelst; RvS 16 februari 2009, nr. 190.477, vzw Stichting Omer Wattez e.a.

waardoor het beroep aldus onontvankelijk is. Een ruimtelijk structuurplan is immers enkel bindend ten aanzien van de administratieve overheid en heeft geen betrekking op de vergunningsaanvraag noch op de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundig uittreksel of attest. Ze vormde geen beoordelingsgrond voor de vergunningsaanvragen, stedenbouwkundige uittreksels en attesten.

Oud artikel 2.1.2 §7 van de VCRO bepaalde immers:

‘De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest.’

Bij de wijziging van de ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen werd deze bepaling evenwel niet overgenomen. Wel bepaalt artikel 2.1.2 §1 VCRO nu nog: *‘Geen van de onderdelen van een beleidsplan heeft verordenende kracht.’*

Zou de Raad van State tot dezelfde conclusie komen bij vaststellingsbesluiten?

Artikel 4.1.8 Onroerendergoeddecreet bepaalt:

‘De opname van een onroerend goed in een vastgestelde inventaris vormt, uitgezonderd als het een eigen werk, daad of activiteit van een administratieve overheid betreft, geen weigeringsgrond voor eender welke vergunning of machtiging.’

Zoals hoger al aangehaald houdt deze bepaling in dat de vastgestelde inventaris geen negatieve rechtsgevolgen voor de burger kan hebben, in die zin dat ze geen weigeringsgrond kan vormen voor eender welke vergunning of machtiging. Een loutere inschrijving in de vastgestelde inventaris zal bijgevolg onvoldoende zijn om een vergunning te weigeren zodat steeds een afweging moet worden gemaakt van de verschillende belangen.⁶² Het Onroerendergoeddecreet gaat met andere woorden niet zo ver dat vaststellingsbesluiten geen beoordelingsgrond mogen uitmaken bij de vergunningverlening. De vaststelling kan wel degelijk worden meegenomen bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag. Dit is een groot verschil met de ruimtelijke structuurplannen die tot voor kort expliciet geen beoordelingsgrond konden vormen voor de vergunningsaanvraag (oud artikel 2.1.2§7 VCRO).

De Raad van State heeft nog geen uitspraak kunnen doen over de ontvankelijkheid van beroepen tegen opheffingsbesluiten of vaststellingsbesluiten. Zo is bijvoorbeeld het beroep tegen een weigering tot opname in de inventaris doelloos geworden doordat de inventaris al opnieuw was vastgesteld en de bestreden inventaris was opgeheven, of was er sprake van afstand van het geding of verlies van een belang.⁶³

Het is dus best mogelijk en zelfs zeer waarschijnlijk dat de Raad van State niet tot dezelfde conclusie komt bij vaststellingsbesluiten als bij de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan. Deze vaststellingsbesluiten zouden toch aanvechtbaar kunnen zijn bij de Raad van State, aangezien ze wél rechtstreeks een beoordelingsgrond kunnen vormen voor de vergunningsaanvraag, en dus (weliswaar in beperkte mate) rechtsgevolgen met zich mee kunnen brengen ten aanzien van de burger.

Als de Raad van State dan toch zou kunnen oordelen over de vaststellingsbesluiten en over de vraag of er

⁶² VENDENHENDE L. 2014, Het onroerendergoeddecreet: de bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest herschikt, *Tijdschrift Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw* 2014.74, p 47.

⁶³ RvS 22 mei 2012, nr. 219.427, Van Roosbroeck e.a.: in het auditoraatsverslag wordt ambtshalve besloten dat het annulatieberoep en de middelen geacht worden gericht te zijn tegen het opheffingsbesluit en dat het annulatieberoep ontvankelijk maar niet gegrond is; RvS 13 oktober 2011, nr. 215.731, Caron en Dejonghe; RvS 22 mei 2021, nr. 219.427, Van Roosbroeck e.a.; RvS 13 oktober 2011, nr. 215.732, nv new-port investment company; RvS 27 september 2013, nr. 224.868, Caron en Dejonghe; RvS 27 september 2013, nr. 224.869, nv New Port Investment Company; RvS 14 juli 2011, nr. 214.634, nv Henja;

voor de burger voldoende rechtszekerheid bestaat betreffende de erfgoedwaarden of erfgoedkenmerken die aanleiding hebben gegeven tot opname in de vastgestelde inventaris, kan het aangewezen zijn om decretaal te bepalen hoe een vaststellingsbesluit er moet uitzien. Dit om te vermijden dat de verschillende onroerenderfgoedgemeenten die zullen kunnen vaststellen, op verschillende wijze vaststellen. Bovendien dwingt het de onroerenderfgoedgemeenten om goed te specificeren waarom een bepaald onroerend goed op de inventaris wordt vastgesteld (welke erfgoedwaarden zijn er? Welke erfgoedkenmerken? Etc.)

Artikel 4.1.6 Onroerenderfgoeddecreet bepaalt:

‘De vastgestelde inventarissen bevatten over elk onroerend goed dat erin opgenomen is minstens de volgende gegevens:

1° een plan waarop het onroerend goed nauwkeurig wordt aangeduid;

2° de benaming van het geïnventariseerde onroerend goed;

3° een beschrijving op basis van de erfgoedkenmerken.

De Vlaamse regering kan de gegevens die voor elk onroerend goed in een vastgestelde inventaris moeten worden opgenomen nader omschrijven of uitbreiden.’

Deze inventaris dient volgens een bepaalde inventarismethodologie te worden opgemaakt, in overeenstemming met artikel 4.1.5 onroerenderfgoedbesluit:

‘De minister stelt, na mededeling aan de Vlaamse Regering, voor elke inventaris, vermeld in artikel 4.1.1. van het onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, een inventarismethodologie vast. Deze inventarismethodologie bevat:

1° de wijze van beschrijving van de erfgoedwaarden;

2° het afwegingskader dat gehanteerd wordt om het onroerend goed te waarderen.’

Deze bepalingen gaan over de inhoud van een ‘vastgestelde’ inventaris. Er zou kunnen bepaald worden dat het vaststellingsbesluit van door onroerenderfgoedgemeente opgemaakte inventarissen een bijlage gevoegd wordt, met daarin een plan waarop het onroerend goed nauwkeurig wordt aangeduid, met de benaming van het onroerend goed dat wordt geïnventariseerd, met een beschrijving van de erfgoedkenmerken zoals voorgeschreven door de inventarismethodologie en rekening houdend met het afwegingskader.

Voor het vaststellingsbesluit volstaat het een lijst op te nemen van alle inventarisgoederen die worden vastgesteld door de onroerenderfgoedgemeenten. Zolang de bijlage van de inventaris, voldoende motiveert waarom een bepaald goed op de vastgestelde inventaris wordt opgenomen, lijkt dat voldoende.

Besluit: wat is er juridisch nodig om de vaststelling van bepaalde inventarissen door te schuiven naar het lokale niveau?

Gemeenten dienen te worden gemotiveerd om onroerenderfgoedgemeenten te worden en inventarissen vast te stellen, zodat de Vlaamse overheid zich een duidelijker beeld kan vormen over de lokale erfgoedinitiatieven.

Bij de verschuiving van de vaststellingsbevoegdheid zal er minder houvast van hogerop zijn voor de gemeenten. Het kan aangewezen zijn om een duidelijker eengemaakt kader op te stellen over de rechtsgevolgen en de instrumenten die daarvoor kunnen worden ingezet (nu zijn de decretaal bepaalde rechtsgevolgen immers verspreid over verschillende decreten).

Er zal nood zijn aan de mogelijkheid tot terugkoppelen met experts en adviesverlening aan lokale besturen. De rol voor het agentschap Onroerend Erfgoed bij vaststelling van de inventaris zal de komende jaren met andere woorden nog niet geheel verdwijnen. Zij dient immers in monitoring te voorzien. Er moet blijvend worden ingezet op kennisdeling en vorming.

Met enkele aanvullingen en aanpassingen aan het bestaande Onroerenderfgoeddecreet kan de vaststellingsbevoegdheid worden overgedragen aan gemeenten voor wat betreft de inventarissen bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen en historische parken en tuinen alsook de bevoegdheid tot het koppelen van rechtsgevolgen hieraan. Met het oog op de rechtszekerheid is het echter niet zozeer aangewezen dat gemeenten ook de criteria kunnen bepalen voor de opname op de (vastgestelde) inventarissen (en dus bepalen wanneer een bepaald goed al dan niet erfgoedelementen, -waarden en -kenmerken heeft).

De adviesinstantie bij de vaststelling van de gemeentelijke inventarissen (maar ook bij bescherming van gemeentelijk erfgoed), zal een adviesinstantie op gemeentelijk niveau zijn, zoals bijvoorbeeld een gemeentelijke commissie onroerend erfgoed (GECOE). Dergelijke instantie kan helpen om een eigen gemeentelijk onroerenderfgoedbeleid uit te tekenen. In principe hoeven hiervoor geen bepalingen te worden voorzien in het Onroerenderfgoeddecreet, daar gemeenten zich al kunnen beroepen op artikel 304 §3 Decreet Lokaal Bestuur. Maar dan is er geen eenheid in de praktijk van adviesverlening en is adviesverlening niet altijd gekoppeld aan de nodige 'expertise' en wordt iedere adviesinstantie anders georganiseerd. Anderzijds hoeft zo'n adviesinstantie niet per se een GECOE zijn, maar kan bijvoorbeeld de adviesbevoegdheid van de bestaande adviesinstanties zoals de GECORO worden verruimd.

Is het aangewezen om decretaal bepaalde inhoudelijke – en/of vormvereisten op te leggen voor het vaststellingsbesluit? Dit kan een bepaalde zekerheid bieden bij eventuele latere beroepen tot nietigverklaring bij de Raad van State, wanneer duidelijk is dat alles correct is verlopen. Er staat echter enkel een juridictioneel beroep open bij de Raad van State tegenover beslissingen die rechtsgevolgen doen ontstaan ten aanzien van een burger: dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de vaststellingsbeslissing geen beoordelingsgrond mag uitmaken bij vergunningverlening. Maar de vaststellingsbeslissing mag wel een beoordelingsgrond uitmaken bij vergunningverlening, wat niet mag is dat een vergunning wordt geweigerd louter en alleen op basis van opname in de vastgestelde inventaris. Bovendien zullen onroerenderfgoedgemeenten de bevoegdheid krijgen om strengere rechtsgevolgen te koppelen aan de vastgestelde inventarissen. Vermoedelijk zal de Raad van State daarom tot de conclusie kunnen komen dat vaststellingsbesluiten wel een rechtstreekse beoordelingsgrond kunnen vormen voor de vergunningsaanvraag (gelet op de Vlaamse rechtsgevolgen die er uit voortvloeien en gelet op de rechtsgevolgen die onroerenderfgoedgemeenten kunnen in het leven roepen). Om bovenstaande reden, en omdat het wenselijk is een bepaalde eenheid te hebben bij de opmaak van vaststellingsbesluiten tussen de gemeenten onderling, kan het aangewezen zijn om toch in enige inhoudelijke- en/of vormvoorschriften te voorzien.

Voor de overige inventarissen worden de bestaande bepalingen uit het decreet behouden, aangezien de Vlaamse regering bevoegd zal blijven om deze inventarissen vast te stellen.

3.4. De onderzoeksvragen beantwoord

3.4.1. Onderzoeksvraag 1: welke soort rechtsgevolgen kunnen lokale besturen aan vastgestelde inventarissen koppelen en is daar dan wel of geen decretale rechtsgrond voor nodig?

Deze eerste onderzoeksvraag peilt naar de bestaande rechtsgevolgen, en hoe de lokale besturen deze kunnen toepassen. Er wordt telkens vanuit het toekomstperspectief ingegaan op mogelijke aanpassingen om de doelmatigheid van de rechtsgevolgen nog te verhogen.

In een tweede luik (zie verder) wordt deze onderzoeksvraag behandeld vanuit dit toekomstperspectief. Zijn er nog andere rechtsgevolgen die op lokaal niveau kunnen worden geïntroduceerd naast de decretaal bepaalde rechtsgevolgen?

3.4.1.1. De rechtsgevolgen op Vlaams niveau gekoppeld aan de vastgestelde inventarissen

1. De Zorg- en motiveringsplicht

Een eerste rechtsgevolg dat gekoppeld is aan de vastgestelde inventaris betreft de zorg- en motiveringsplicht.

Sinds 1 januari 2017 geeft het agentschap niet langer advies bij vergunningsplichtige aanvragen over gebouwen en constructies opgenomen in de vastgestelde Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed. Met de implementatie van het kerntakenplan werd beslist om dit over te dragen naar de lokale besturen. Er geldt wel een algemene zorg- en motiveringsplicht voor alle administratieve overheden. Elke administratieve overheid neemt zo veel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedkenmerken van onroerende goederen die opgenomen zijn in een aan een openbaar onderzoek onderworpen vastgestelde inventaris als vermeld in artikel 4.1.3. van het Onroerenderfgoeddecreet. De administratieve overheid geeft in al haar **beslissingen over een eigen werk of activiteit** met directe impact op geïnventariseerd erfgoed aan hoe ze rekening heeft gehouden met de verplichting.

De vaststelling van onroerende goederen stelt dus een zorgplicht en motiveringsplicht in ten aanzien van de administratieve overheden. Voor de burger wordt géén zorgplicht voorzien.⁶⁴

De zorg- en motiveringsplicht (artikel 4.1.9 OED) houdt in:

'Elke administratieve overheid neemt zo veel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedkenmerken van onroerende goederen die opgenomen zijn in een aan een openbaar onderzoek onderworpen vastgestelde inventaris als vermeld in artikel 4.1.3.

De administratieve overheid geeft in al haar beslissingen over een eigen werk of activiteit met directe impact op geïnventariseerd erfgoed aan hoe ze rekening heeft gehouden met de verplichting vermeld in het eerste lid.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor die motiveringsplicht en zorgplicht.

Dit artikel doet geen afbreuk aan strengere voorschriften voor beschermde goederen.'

De zorgplicht houdt in dat elke overheid bij al haar werken, activiteiten en processen met een impact op erfgoedwaarde van geïnventariseerd erfgoed, zoveel mogelijk zorg en schadebeperkende maatregelen in acht neemt voor de erfgoedkenmerken van onroerende goederen die zijn opgenomen in een aan openbaar onderzoek onderworpen vastgestelde inventaris. Met andere woorden, als **er geen openbaar onderzoek aan verbonden is, is de zorgplicht niet van toepassing**. Dit heeft tot gevolg dat de zorgplicht niet geldt voor het bouwkundig erfgoed dat in een periode van 2009-2014 werd vastgesteld, daar er geen openbaar onderzoek aan gekoppeld was (zie ook artikel 12.3.18 OED). Het Onroerenderfgoeddecreet dat voorziet in een openbaar onderzoek is immers pas in werking getreden vanaf 1 januari 2015.⁶⁵

Met deze zorgplicht voorzag de decreetgever dat erfgoedwaarden bij de bestuurlijke beslissingen mee in rekening worden genomen, en er wordt getracht schade aan onroerend erfgoed te voorkomen.

Echter geldt deze zorgplicht enkel voor administratieve overheden. Een vergunning kan bijvoorbeeld niet worden geweigerd op basis van deze zorgplicht, en is de burger is hieraan ook niet onderworpen. Het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt uitdrukkelijk dat een loutere opname van een onroerend goed in een vastgestelde inventaris geen negatieve rechtsgevolgen voor de burger mag teweegbrengen, in die zin dat ze geen weigeringsgrond kan vormen voor eender welke vergunning of machtiging. Uiteraard zal in het kader van de

⁶⁴ DEWEIRDT M. 2015: *De bescherming van het onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest*, XVI.R-59 – XVI.R-87 (29p.) p XVI.R-76-77

⁶⁵ Ibid.

beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening dienen te worden gehouden met het cultuurhistorisch aspect. De opname in de inventaris kan evenwel beschouwd worden als een uitdrukking van de aanwezigheid van een cultuurhistorisch aspect. Het gevaar bestaat echter dat een eigenaar (of beheerder) door het ontbreken van zorgplicht, de erfgoedwaarde van zijn goed straffeloos kan doen tenietgaan en de schrapping op deze manier kan bewerkstelligen.⁶⁶

Er dient te worden vastgesteld dat een algemene zorgplicht helaas ontbreekt. Dergelijke algemene zorgplicht, die ook zou gelden voor eigenaars (en beheerders) van onroerend erfgoed, zou een grote slagkracht kunnen hebben en een groter behoud zou garanderen van met erfgoedwaarde gevatte onroerende goederen.

Dergelijke algemene zorgplicht bestaat echter niet in de huidige regelgeving. Dit brengt mee dat ten aanzien van de vergunningverlenende overheid ook geen zorgplicht geldt. Het verlenen van vergunningen aan derden valt volgens de parlementaire voorbereidingen immers niet onder het zorgbeginsel⁶⁷. De opname van een onroerend goed op de vastgestelde inventaris mag volgens het Onroerenderfgoeddecreet immers geen weigeringsgrond vormen voor eender welke vergunning of machtiging (art. 4.1.8 OED):

‘De opname van een onroerend goed in een vastgestelde inventaris vormt, uitgezonderd als het een eigen werk, daad of activiteit van een administratieve overheid betreft, geen weigeringsgrond voor eender welke vergunning of machtiging.’

Een lokale overheid kan evenmin op basis van artikel 4.3.4, §1 VCRO een vergunning weigeren:

‘Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.’

Temeer ook dat er geen verplicht in te winnen advies meer wordt gevraagd bij de vergunningverlening.

De overheid zal dus naar andere manieren dienen te grijpen om haar ‘zorg’ voor erfgoed te vertalen in haar vergunningverlening, wij denken hierbij vooral aan het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’. Op deze manier kan bijvoorbeeld een sloopvergunning worden geweigerd (zelfs bij gebrek aan inventarisatie/vaststelling), om de erfgoedwaarden te preservareren.

Een algemene zorgplicht is niet vreemd in Vlaanderen. De natuurzorgplicht is hiervan een mooi voorbeeld. In de ‘praktijkids landbouw en natuur’ van het departement landbouw en visserij wordt deze natuurtoets toegelicht:

⁶⁶ VENDENHENDE L. 2014, Het onroerenderfgoeddecreet: de bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest herschikt, *Tijdschrift Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw* 2014.74, p 45.

⁶⁷ Parl. St. VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 38.

2 DE NATUURZORGPLICHT¹

De natuurwetgeving voorziet in een **zorgplicht**. De zorgplicht houdt in dat **iedereen** die ingrijpt op of in de onmiddellijke omgeving van (deels) natuurlijke **habitats** of **ecosystemen**, waterrijke gebieden, **vegetaties**, fauna en flora of **kleine landschapselementen (KLE's)**, en die weet of kan vermoeden dat deze natuurelementen daardoor kunnen vernietigd of ernstig geschaad worden, **verplicht is om alle 'redelijke maatregelen' te nemen om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen.**

De zorgplicht is **overal van toepassing**, ongeacht de ruimtelijke bestemming of het gebruik van de grond. Heel wat activiteiten, ook deze die niet vergunningsplichtig zijn, vallen onder de zorgplicht. **Iedereen** moet de zorgplicht toepassen, zowel particulieren als overheden.

De zorgplicht geldt altijd, overal en voor iedereen!

Hoe moet u de zorgplicht concreet interpreteren?

Het gaat om een toepassing van het concept van het "beginsel van de goede huisvader", wat een essentieel begrip is in het aansprakelijkheidsrecht, op het natuurbeleid. Dit begrip is echter een zeer ruim begrip, dat **telkens concreet moet worden toegepast op een bepaalde feitelijke situatie**. Hoe zou een goede huisvader geplaagd in dezelfde concrete omstandigheden zich gedragen?

De zorgplicht lijkt alleszins in te houden dat alleen het verrichten van handelingen er lijkt onder te vallen en niet het toebrengen van schade aan het milieu door het niet verrichten van bepaalde handelingen.

Als je een reglementaire vergunning hebt voor een bepaalde activiteit die de natuur schade berokkent, maar waarvoor je een rechtsgeldige vergunning hebt en waarbij je de vergunningsvoorwaarden naleeft, speelt de zorgplicht niet voor de titularis van de vergunning.

Als u een ingreep plant die een 'effect' kan hebben op de aanwezige natuur op uw bedrijf, neem dan vooraf contact op met het **Agentschap voor Natuur en Bos** of met uw gemeente als u twijfelt aan uw zorgplicht of vragen heeft over concrete situaties. Deze instanties moeten u met kennis van concrete omstandigheden, tijdstip en plaats kunnen uitleggen hoe de zorgplicht in een concreet geval nageleefd moet worden.

Deze natuurzorgplicht 'geldt altijd, overal en voor iedereen', zodat iedereen verplicht is om alle redelijke maatregelen te nemen en zorg te dragen voor de natuur.

Een algemene en strafrechtelijk gesanctioneerde, zorgplicht naar vorm van de natuurzorgplicht lijkt niet meteen wenselijk en toepasbaar op erfgoed gelet op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

De natuurzorgplicht is vervat in artikel 14 van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.⁶⁸ Het oorspronkelijke artikel werd ingevoerd door het wijzigingsdecreet van 19 juli 2002⁶⁹ en luidde als volgt:

'Iedereen die handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat de natuurelementen in de onmiddellijke omgeving daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen.'

⁶⁸ Decr. VI. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 januari 1998.

⁶⁹ Decr. VI. 19 juli 2002 houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968, BS 31 augustus 2002.

herstellen.

De Vlaamse regering kan een code van goede natuurpraktijk vaststellen die de in het voorgaande lid bedoelde zorgplicht verduidelijkt.'

Hiermee bestaat geen algemeen verbod om natuurschade te veroorzaken, evenmin worden minieme schade hieronder vervat aangezien er sprake is van 'vernietigd of ernstig geschaad'. De natuurzorgplicht vertrekt vanuit de voorzorgbenadering dat iedereen die handelingen verricht of hiertoe opdracht verleent, en weet of kan vermoeden dat natuurelementen hierdoor zullen worden geschaad, verplicht is om alle maatregelen te nemen die van hem redelijkerwijze kunnen worden verwacht om de vernietiging of schade te voorkomen. Het is slechts wanneer het onmogelijk is om deze voorzorgen te nemen, dat de schade moet worden beperkt en het is pas wanneer ook dat niet mogelijk is, dat de schade moet worden hersteld⁷⁰:

- Schade voorkomen
- Indien niet mogelijk, schade beperken
- Indien niet mogelijk, schade herstellen

De natuurzorgplicht geldt als direct werkende verplichting niet alleen voor de overheid maar ook voor de burger. Het is echter geen criterium waaraan de vergunningverlenende overheid vergunningsaanvragen moet toetsen, daarvoor dient de natuurtoets.⁷¹

Het Grondwettelijk Hof antwoorde echter in haar arrest van 27 mei 2008 (2008/82) op een prejudiciële vraag dat de verwijzing naar 'handelingen' en '(schade aan) natuurelementen' te vaag was om de definitie te kunnen vormen van een misdrijf, zonder toelaatbare onzekerheid te creëren. De natuurzorgplicht was aldus in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel in strafzaken.

Het Grondwettelijk Hof erkende niettemin het nut van een zorgplicht. Het kan immers '*bijdragen de burgers aan te zetten om een natuurvriendelijk gedrag aan te nemen of zich van een natuuronvriendelijk gedrag te onthouden*', maar het ontslaat de decreetgever niet om te voldoen aan de principes van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid waaraan strafwetten moeten voldoen.

'B.14.4. Hoewel een dergelijke zorgplicht ertoe kan bijdragen de burgers aan te zetten om een natuurvriendelijk gedrag aan te nemen of zich van een natuuronvriendelijk gedrag te onthouden, ontslaat zulks de decreetgever niet, wanneer hij de niet-naleving van de in het geding zijnde bepaling strafbaar stelt, de in B.5.2 in herinnering gebrachte eisen na te leven.

Inzonderheid de termen "handelingen" en "natuurelementen" kunnen op zich niet de definitie vormen van een misdrijf, zonder ontoelaatbare onzekerheid te creëren.

Die termen hebben derhalve geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud om een misdrijf te kunnen definiëren. Overigens zou de aanwending van de in artikel 14, tweede lid, vermelde machtiging die ongrondwettelijkheid niet kunnen verhelpen, gelet op de draagwijdte van het wettelijkheidsbeginsel vervat in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.⁷²

Het oordeel van het Grondwettelijk Hof kwam nogal verrassend, aangezien het Hof in eerdere arresten gelijkaardige zorgplichten uit het Milieuvergunningendeceet en het Afvalstoffendeceet, wel degelijk verenigbaar had verklaard met het legaliteitsbeginsel. Dat het Grondwettelijk Hof strenger was voor de natuurzorgplicht, kwam voornamelijk door het brede toepassingsgebied van de natuurzorgplicht. Zo is de milieuzorgplicht bijvoorbeeld enkel gericht tot personen die beroepsmatig handelen en over goede informatie beschikken of kunnen beschikken. Een belangrijk verschilpunt met de natuurzorgplicht is echter dat de natuurzorgplicht voor iederéén geldt en dus niet enkel voor een welbepaalde categorie van personen. De natuurzorgplicht kan immers niet tot personen die beroepsmatig handelen worden beperkt gezien de aard van de regelgeving

⁷⁰ DE SMEDT P. en SCHOUKENS H. 2009: Natuurzorgplicht: is er leven na het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 mei 2008?, *Nieuw Juridisch Weekblad* nr. 210, p 740-741.

⁷¹ Ibid.

⁷² GwH 27 mei 2008, nr. 82/2008, overw. B.14.4.

die er nu eenmaal niet op is gericht om bepaalde hinderlijke inrichtingen te reglementeren. Bijgevolg moesten op zijn minst de handelingen en natuurelementen die aan de zorgplicht zijn onderworpen duidelijk worden bepaald.⁷³ Bovendien is de natuurzorgplicht van toepassing op elke handeling die ernstige schade kan veroorzaken aan de natuurwaarden in de onmiddellijke omgeving ongeacht de aard en de doelstelling van die handeling en geldt zij ook voor diegenen die opdracht verlenen dergelijke handelingen te stellen.⁷⁴

'B.14.1. Die zorgplicht heeft een zeer ruim toepassingsgebied en verschilt in dat opzicht van de in B.6.1 tot B.9.2 onderzochte zorgplicht.

Zij geldt inderdaad voor "iedereen" en dus niet enkel voor een welbepaalde categorie van personen.

Zij is bovendien van toepassing op elke handeling die van dien aard is dat ernstige schade kan worden toegebracht aan de natuurelementen in de onmiddellijke omgeving, ongeacht de aard of de doelstelling van die handeling. Zij geldt niet alleen voor degenen die zulke handelingen verrichten, maar ook voor degenen die daartoe opdracht verlenen.

Een "natuurelement" is volgens artikel 2, 8°, van het decreet natuurbehoud "elk afzonderlijk element dat natuur in de zin van dit decreet bevat". Daaronder vallen derhalve alle levende organismen, hun habitats en de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken, ongeacht het feit of zij al dan niet een bijzondere bescherming genieten of al dan niet in een beschermd gebied zijn gelegen.⁷⁵

Als reactie op het prejudicieel arrest van het Grondwettelijk Hof reageerde de minister⁷⁶:

'Ofwel kiezen we ervoor dat het principe in het Natuurdecreet kan blijven staan als algemeen principe. Ik zie ook geen reden om het er als zodanig uit te halen. Ofwel doen we dat niet en spitsen we ons toe op de strafrechtelijke functie van de zorgplicht. Dan moeten we wel de oefening durven maken om een duidelijker omschrijving te geven aan de noties handelingen, natuurelementen of aan de categorieën van rechtsonderhorigen die hier betroffen zijn. We kunnen dat niet doen via een code van goede natuurpraktijken. Het legaliteitsbeginsel vereist dat bepalingen met strafrechtelijke impact decretaal verankerd zijn. Dat zou willen zeggen dat het decreet aangepast moet worden. Dat is de keuze waarvoor we staan.'

Om tegemoet te komen aan de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde rechtsonzekerheid werd artikel 14 van het Decreet Natuurbehoud en Natuurlijk milieu gewijzigd⁷⁷ door te voorzien in een meer afgelijnde definiëring van het materiële toepassingsgebied (de natuurelementen en de handelingen die onder de natuurzorgplicht vallen)⁷⁸ voor de natuurzorgplicht⁷⁹:

'§1 Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die manueel, met mechanische middelen of bestrijdingsmiddelen en met vaste of mobiele geluidsbronnen ingrijpt op of in de onmiddellijk omgeving van natuurlijke en deels natuurlijke habitats of ecosystemen, op waterrijke gebieden, op natuurlijke en halfnatuurlijke vegetaties, op wilde inheemse fauna of flora of trekkende wilde diersoorten of hun respectieve habitats of leefgebieden, of op kleine landschapselementen, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat deze habitats, ecosystemen, waterrijke gebieden, vegetaties, fauna, flora of kleine landschapselementen daar-

⁷³ Artikel 22 lid 2 Milieuvergunningsdecreet (nu art. 5.4.9§2 DABM), zie GwH 4 maart 2008, nr. 2008/36

⁷⁴ DE SMEDT P. en SCHOUKENS H. 2009: Natuurzorgplicht: is er leven na het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 mei 2008?, *Nieuw Juridisch Weekblad* nr. 210, p749.

⁷⁵ GwH 27 mei 2008, nr. 82/2008, overw. B.14.1.

⁷⁶ Vr. en Antw. VI.Parl., Vr. nr. 319, 4 juni 2008 (B. MARTENS).

⁷⁷ Gewijzigd bij Decreet van 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, *Belgisch Staatsblad*, 25 juni 2009 (inwerkingtreding 25 juni 2009)

⁷⁸ DE SMEDT P. en SCHOUKENS H. 2009: Natuurzorgplicht: is er leven na het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 mei 2008?, *Nieuw Juridisch Weekblad* nr. 210, p754.

⁷⁹ VANDENHENDE L. 2021: *De juridische beschermenswaardigheid van onroerend erfgoed: naar meer bindende criteria*, p 320.

door kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen.

De bepaling van het vorige lid geldt eveneens ten aanzien van wie opdracht geeft tot de in dat lid bedoelde ingrepen.

§2 De Vlaamse Regering kan codes van goede natuurpraktijk voor bescherming, het beheer of de inrichting van de in §1 bedoelde habitats, ecosysemen, waterrijke gebieden, vegetaties, fauna, flora of kleine landschapselementen vaststellen.

Deze codes zijn in beginsel vrijwillig toe te passen, doch kunnen een verplicht karakter krijgen door verwijzing ernaar in bindende bepalingen, zoals in beheerverplichtingen opgelegd door of ter uitvoering van dit decreet of het Bosdecreet, in natuurrichtplannen of in ter uitvoering van dit decreet of het Bosdecreet opgestelde beheerplannen.⁷

De decreetgever trachtte hiermee te voldoen aan het rechtszekerheidsbeginsel door 'handelingen' te laten varen en er een specifiekere omschrijving aan te geven, zonder te vervallen in een ellenlange opsomming van zeer specifieke handelingen. Daarnaast trachtte men een voldoende algemene beschrijving te hanteren die alle handelingen omvat die de belangrijkste rechtstreekse bedreiging kunnen vormen voor de natuurelementen. Dit lijkt op het eerste gezicht een betere omschrijving te zijn van 'handelingen', toch laat de nieuwe formulering ook heel wat ruimte voor rechtsonzekerheid. Het risico is niet uitgesloten dat niet-geviseerde handelingen (bijvoorbeeld picknicken met de radio in de natuur, waarbij manueel of met geluidsbronnen wordt ingegrepen op de natuur) binnen de reikwijdte van de nieuwe versie van artikel 14 van het Decreet Natuurbehoud zal komen.

De decreetgever trachtte eveneens in een opsomming te voorzien voor 'natuurelementen', die samenvalt met de elementen ten behoeve waarvan de Vlaamse regering op grond van het Decreet Natuurbehoud beschermingsmaatregelen kan uitwerken. Daarnaast worden bepaalde natuurelementen die worden opsomd, gedefinieerd in artikel 2 van het Decreet Natuurbehoud, maar andere natuurelementen worden niet nader omschreven wat de rechtszekerheid opnieuw in het gedrang brengt. De poging van de decreetgever om tot een duidelijkere definiëring te komen lijkt dus niet volledig geslaagd.

Het is bijgevolg onzeker of de herwerkte tekst van artikel 14 van het Decreet Natuurbehoud een nieuwe toets door het Grondwettelijk Hof zal doorstaan.⁸⁰

Een dergelijke algemene strafrechtelijk sanctioneerbare zorgplicht vergelijkbaar met de natuurzorgplicht kan als opvangnet dienen wanneer andere maatregelen ontoereikend blijken. Echter dient bij de invoering van een algemene erfgoedzorgplicht de vraag worden gesteld of er dan ook geen moeilijkheden zullen ontstaan in het kader van het rechtszekerheidsbeginsel en naar handhaving toe van dergelijke algemene erfgoedzorgplicht?

Vooreerst dient te worden verduidelijkt wat wordt verstaan onder een algemene erfgoedzorgplicht in deze studie. Hiermee kan niet worden bedoeld een erfgoedzorgplicht op alle onroerend erfgoed met erfgoedwaarde, maar wel op alle vastgesteld geïnventariseerd erfgoed.

Een algemene erfgoedzorgplicht op alle onroerend erfgoed met erfgoedwaarde, zou immers betekenen dat de zorgplicht geldt voor én beschermd erfgoed én vastgesteld geïnventariseerd erfgoed. In dit geval benadert de zorgplicht dan veel meer het actiefbehoudsbeginsel zoals we vandaag kennen bij beschermd erfgoed (zie artikel 6.4.1. OED) en zal zorg veeleer de invulling krijgen van instandhouding, beveiliging, beheer, herstelling en onderhoud. Hierdoor vervaagt het onderscheid tussen beschermd erfgoed en vastgesteld erfgoed, wat niet de bedoeling is. Het is namelijk niet de bedoeling dat door dergelijke algemene erfgoedzorgplicht niets

⁸⁰ DE SMEDT P. en SCHOUKENS H. 2009: Natuurzorgplicht: is er leven na het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 mei 2008?, *Nieuw Juridisch Weekblad* nr. 210, p755-757.

meer kan worden veranderd aan het vastgestelde inventarisgoed.

Wanneer de erfgoedzorgplicht op alle onroerend erfgoed met erfgoedwaarde van toepassing zou zijn, zou het voor de gewone burger niet eenvoudig zijn om te bepalen of de erfgoedzorgplicht in een specifieke situatie van toepassing is. Bepalen wat erfgoedwaarde heeft is namelijk veel subjectiever dan bij natuur en dus nog minder eenvoudig dan de bepaling van wat als natuurelement kan worden beschouwd. Deze onzekerheid sluit strafbaarstelling uit aangezien hiervoor een moreel element vereist is, namelijk dat de burger in kwestie redelijkerwijs moet weten dat er schade aan erfgoedwaarden wordt aangebracht.⁸¹ Daarom is het allerminst zeker dat dergelijke algemene erfgoedzorgplicht de toets van het Grondwettelijk Hof zou doorstaan. Bovendien krijgt onroerend erfgoed dat niet in de (vastgestelde) inventaris is opgenomen nog steeds enige bescherming via de cultuurhistorische aspecten die vervat zitten in het toetsingsconcept 'de goede ruimtelijke ordening' uit de VCRO, zie artikel 4.3.1 §2, 1° VCRO:

'De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming met de doelstellingen van artikel 1.1.4;'

Wél is het de bedoeling dat er voor vastgestelde inventarisgoederen minder strikte regels worden opgelegd dan bij beschermd erfgoed, maar waarbij er door iedereen, dus ook de burger en niet enkel 'elke administratieve overheid' wordt zorggedragen voor de erfgoedkenmerken/erfgoedwaarden van vastgesteld geïnventariseerd erfgoed.

Dit kan bijvoorbeeld tot uiting komen door het artikel 4.1.9. OED volgend lid toe te voegen (als nieuw eerste lid):

'Iedere eigenaar of houder van een zakelijk recht van onroerende goederen die opgenomen zijn in een aan een openbaar onderzoek onderworpen vastgestelde inventaris als vermeld in artikel 4.1.3 neemt zo veel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedwaarden en de erfgoedkenmerken van de betreffende onroerende goederen.'

Met 'ledere eigenaar of houder van een zakelijk recht' wordt tegemoetgekomen aan de opmerking van het Grondwettelijk Hof inzake de natuurzorgplicht dat stelde: *'Die zorgplicht heeft een zeer ruim toepassingsgebied en verschilt in dat opzicht van de in B.6.1 tot B.9.2 onderzochte zorgplicht. Zij geldt inderdaad voor "iedereen" en dus niet enkel voor een welbepaalde categorie van personen.'*

Berokkent een derde schade aan de erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken van het vastgestelde inventarisgoed, dan is het de taak van de eigenaar of houder van een zakelijk recht over dat goed om de schade te doen herstellen, desnoods met toepassing van artikel 1382 Burgerlijk Wetboek waarbij deze derde aansprakelijk wordt gesteld voor de schade die hij ten gevolge van zijn fout heeft veroorzaakt.

Elke administratieve overheid zal eveneens zorgplichtig zijn met betrekking tot haar eigendommen en/of zakelijke rechten. Dient de administratieve overheid beslissingen te nemen over werken of activiteiten met directe impact op vastgesteld geïnventariseerd erfgoed, dan dient zij eveneens de zorgplicht maar ook de onroerenderfgoedtoets toe te passen.

Op deze manier kan de zorgplicht toch zo ruim mogelijk worden toegepast, zonder expliciet te stellen dat

⁸¹ VANDENHENDE L. 2021: *De juridische beschermenswaardigheid van onroerend erfgoed: naar meer bindende criteria*, p 320.

'eenieder' een zorgplicht heeft op erfgoedwaarden en erfgoedkenmerken van vastgesteld geïnventariseerd erfgoed.

Het probleem met deze bepaling blijft echter dat de bepaling van erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken, veel subjectiever is dan de bepaling van natuurelementen en dus is het nóg minder eenvoudig om deze in een algemene erfgoedzorgplicht te gieten. Welke elementen precies waardevol zijn en dus behouden moeten blijven is niet steeds duidelijk te bepalen. Wat er in een specifieke situatie onder erfgoedkenmerking/erfgoedwaarden dient te worden verstaan, moet duidelijk zijn voor de burger met het oog op de rechtszekerheid, gelet op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de natuurzorgplicht.

Door de zorgplicht enkel van toepassing te verklaren op onroerend erfgoed dat is opgenomen in een vastgestelde inventaris, heeft de burger ten minste de mogelijkheid om zich over de erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken waar hij zorg voor dient te hebben te informeren bij deskundigen. Een consultatie van de inventaris, die de erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken beschrijft, zal hiervoor in principe volstaan.⁸² In die zin kan er dus al meer rechtszekerheid zijn, dan wanneer alle onroerend erfgoed onder de zorgplicht valt.

Daarnaast is het onduidelijk wat er precies kan worden bedoeld met 'zoveel mogelijk zorg'. Wanneer heeft een burger dan niet genoeg zorg gedragen voor de erfgoedkenmerken/erfgoedwaarden van het vastgesteld geïnventariseerd goed?

De decreetgever zal dus moeten bepalen welke handelingen voldoen aan de zorgplicht en welke handelingen worden geïndiceerd als niet voldoen aan de zorgplicht. Ook dit is niet eenvoudig. Wordt het verwijderen van erfgoedkenmerken/erfgoedwaarden geïndiceerd? Of ook het bedekken ervan of het aan het zich onttrekken ervan? Of nog andere handelingen die een directe dan wel indirecte impact hebben op de erfgoedkenmerken/erfgoedwaarden?

Het kan immers niet de bedoeling zijn om elke handeling die enige impact heeft op de erfgoedwaarde/erfgoedkenmerken van het vastgesteld geïnventariseerd goed te viseren. Dit zou leiden tot het verbieden van heel wat handelingen, waardoor de zorgplicht even ver zou kunnen gaan als het passiefbehoudsbeginsel met betrekking tot beschermd erfgoed, voorzien in artikel 6.4.3 OED. Het is niet de bedoeling dat alle vastgesteld onroerend erfgoed wordt beschermd en behouden, waardoor de erfgoedzorgplicht niet mag betekenen dat elke ingreep met (in)directe impact op vastgesteld onroerend erfgoed verboden zou zijn, of minstens stekt wordt beperkt. Men mag niet raken aan de status van de bescherming.

'Zoveel mogelijk' is niet concreet genoeg om de zorgplicht strafrechtelijk sanctioneerbaar te maken.

Of moet 'zoveel mogelijk zorg' worden aangepast naar inspiratie van de natuurzorgplicht tot: *'alle maatregelen neemt die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen?'* Dat zal zeker niet evident zijn.

Er kan namelijk niet altijd eenduidig worden bepaald wat 'redelijkerwijze' kan worden verwacht. Ook is het niet duidelijk wanneer er schade aan erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken wordt berokkend. En niet te vergeten de moeilijkheid om handhavend op te treden. Betekent dit dan dat sloop niet kan doorgaan? Of dat de erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken na sloop moeten worden hersteld (bijvoorbeeld door het oude gesloopte dakraam te verwerken in de nieuwbouw)? Het zijn geen zaken die op het eerste gezicht kunnen worden beoordeeld, wat aanleiding zal geven tot een adviesvraag bij het agentschap Onroerend Erfgoed, terwijl zij in het licht van het kerntakenplan en de visienota, zich hier niet meer mee bezig houden aangezien de focus ligt op beschermd erfgoed.⁸³

Wat wanneer de werken niet vergunningsplichtig zijn? De toepassing van de zorgplicht is dan zelfs nog moeilijker. Hoe kan de algemene erfgoedzorgplicht dan worden toegepast op de vastgestelde inventaris-

⁸² Ibid p 320.

⁸³ Ibid p 321-322.

goederen? Het is niet eenvoudig om tijdig te kunnen kennismaken van wijzigingen aan vastgestelde inventarisgoederen en om tijdig te kunnen nagaan wat de zorgplicht precies inhoudt voor die specifieke erfgoedkenmerken/erfgoedwaarden van dat specifieke vastgestelde inventarisgoed en of de initiatiefnemer deze zorgplicht correct heeft toegepast.⁸⁴

Zal dergelijke algemene erfgoedzorgplicht toegepast op vastgesteld geïnventariseerd erfgoed strafrechtelijk sanctioneerbaar zijn of niet? Of geniet een niet-strafrechtelijk gesanctioneerde zorgplicht te voorkeur? Uit bovenstaande uiteenzetting blijkt dat het niet evident zal zijn om dergelijke zorgplicht strafrechtelijk sanctioneerbaar in te voeren, hoewel we het niet onmogelijk achten.

Het kan een oplossing zijn om in de plaats van een algemene zorgplicht in te voeren op vastgesteld geïnventariseerd erfgoed, de zorgplicht te behouden zoals ze nu is (enkel van toepassing op de administratieve overheid), doch deze toepasselijk te verklaren op vergunningsniveau en de mogelijkheid openlaten voor een vergunningverlenende overheid om gebruik te maken van deze regelgeving om een vergunning te weigeren. Dit kan geïnterpreteerd worden als een verankering van het cultuurhistorisch aspect dat dient te worden afgewogen bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

Anderzijds, kan het ook een oplossing zijn om dergelijke algemene zorgplicht op vastgesteld geïnventariseerd erfgoed in te voeren die ook van toepassing is op de burger, zoals hierboven voorgesteld, maar die niet strafrechtelijk sanctioneerbaar is. Het is immers zo dat als er opnieuw een onroerenderfgoedtoets wordt ingevoerd bij vergunningverlening, dan wordt in het kader van vergunningen een vergelijkbaar effect bereikt als wanneer er een algemene strafrechtelijk sanctioneerbare erfgoedzorgplicht zou worden toegepast op vastgesteld geïnventariseerd erfgoed. Worden er handelingen gesteld die in strijd zijn met de vergunning, dan is er immers sprake van een stedenbouwkundig misdrijf (artikel 6.2.1, 1° VCRO) die dus strafrechtelijk kan worden vervolgd. Dit effect wordt dan echter niet bereikt bij niet-vergunningsplichtige werken. De vraag kan dan worden gesteld of het wel nodig is dat de zorgplicht strafrechtelijk wordt gesanctioneerd, louter om de zorgplicht bij de niet-vergunningsplichtige werken te kunnen handhaven? Een algemene niet-strafrechtelijk sanctioneerbare zorgplicht kan immers ook bijdragen tot een erfgoedreflex wat eveneens de bescherming van het onroerend erfgoed ten goede kan komen. Is dat niet voldoende?

Een gelijkaardige regeling voor onroerend erfgoed, zijnde een algemene erfgoedzorgplicht op vastgestelde inventarisgoederen, lijkt ons eveneens een sterke meerwaarde te bieden voor de bescherming en het behoud van erfgoedwaarden, omdat dit dan niet langer beperkt blijft tot de administratieve overheid zodat ook duidelijk wordt aangegeven dat burgers hun 'zorgbijdrage' dienen te leveren.

De zorgplicht zoals ze vandaag geformuleerd staat in artikel 4.1.9 OED kan naast deze voorgestelde algemene zorgplicht die ook van toepassing is op de burger, blijven bestaan, doch dient deze te worden veralgemeend. Deze zorgplicht, zoals geformuleerd in het huidige artikel 4.1.9 OED, bij beslissingen van de administratieve overheden zijn namelijk niet van toepassing op de vergunningverlenende overheid, en zou dat beter wél zijn. Zo kan er enigszins controle worden uitgeoefend door de vergunningverlenende overheden op de naleving van de in te voeren zorgplicht van toepassing op burgers bij de vergunningaanvraag.

Artikel 4.1.9 OED zou rekening, houdend met de bovenstaande redenering, er dus als volgt kunnen uitzien:

'Iedere eigenaar of houder van een zakelijk recht van onroerende goederen die opgenomen zijn in een aan een openbaar onderzoek onderworpen vastgestelde inventaris als vermeld in artikel 4.1.3 neemt zo veel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedwaarden en de erfgoedkenmerken van de betreffende onroerende goederen

Elke administratieve overheid neemt zo veel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedkenmerken en erf-

⁸⁴ Ibid.

goedwaarden van onroerende goederen die opgenomen zijn in een aan een openbaar onderzoek onderworpen vastgestelde inventaris als vermeld in artikel 4.1.3.

Elke administratieve overheid geeft in al haar beslissingen met directe impact op vastgesteld geïnventariseerd erfgoed aan hoe ze rekening heeft gehouden met de verplichting vermeld in het tweede lid.

De Vlaamse regering bepaalt de nadere regels voor die motiveringsplicht en zorgplicht.

Dit artikel doet geen afbreuk aan strengere voorschriften voor beschermde goederen.'

De impact voorvloeiend uit bovenstaande uiteenzetting kan als volgt worden samengevat:

- Door de zorgplicht niet toe te passen op éénieder maar op iedere eigenaar of houder van een zakelijk recht van onroerend goederen die zijn opgenomen in een vastgestelde inventaris, wordt het toepassingsgebied beperkt.
- Administratieve overheden die eigenaar of houder van zakelijk recht zijn, zullen dan nog steeds op eigen werken en activiteiten de zorgplicht toepassen en zijn hiertoe in principe wel verplicht, al is het maar door te verwijzen naar de beginselen van behoorlijk bestuur.
- Derden die schade berokkenen aan erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken dienen dan door de eigenaar of zakelijk recht houder aansprakelijk worden gesteld krachtens artikel 1382 Burgerlijk Wetboek. Zoniet, is het nog steeds de eigenaar of zakelijk recht houder die geacht wordt de zorgplicht na te leven.
- Deze zorgplicht wordt niet strafrechtelijk gesanctioneerd waardoor de vaagheid van de bewoording 'zo veel mogelijk zorg' kan worden vergeven en de decreetgever hoeft niet op te sommen welke handelingen er precies onder de zorgplicht worden geviseerd.
- Door deze zorgplicht te verruimen naar óók de vergunningverlenende overheid, zullen handelingen die in strijd zijn met de vergunning, waarin wordt bepaald dat bepaalde handelingen wel of niet mogen worden gesteld met betrekking tot bepaalde erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken, kunnen gesanctioneerd worden als stedenbouwkundig misdrijf.
- Voor niet-vergunningsplichtige werken is er dan bijgevolg geen strafbaarheid, maar kan de algemene zorgplicht bijdragen tot een erfgoedreflex.

Hiervoor zal in principe geen aanpassing van artikel 4.1.8 OED vereist zijn, doch kan worden verduidelijkt als volgt:

'De loutere opname van een onroerend goed in een vastgestelde inventaris vormt, uitgezonderd als het een eigen werk, daad of activiteit van een administratieve overheid betreft, geen weigeringsgrond voor eender welke vergunning of machtiging.'

Dit artikel heeft immers beperkte toepassing, in die zin dat de loutere opname in de vastgestelde inventaris onvoldoende zal zijn om een vergunning te weigeren. Dit artikel staat niet in de weg dat een vergunning wordt geweigerd omdat er niet is voldaan aan bijvoorbeeld de zorgplicht met betrekking tot de erfgoedwaarden en de erfgoedkenmerken. Daarbij zal de vergunningverlenende overheid de erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken ten volle afwegen ten aanzien van andere belangen.⁸⁵ Een aanpassing van de motiveringsplicht zoals die vandaag is opgenomen in artikel 4.1.10 OED, tot een volwaardige onroerenderfgoedtoets, zal vereist zijn. Deze motiveringsplicht is op vandaag slechts als "erfgoedtoets" van toepassing in geval van sloop of kap (zie verder). Door de motiveringsplicht van toepassing te verklaren op zowel de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden, het exploiteren van ingedeelde inrichtingen, het wijzigen van kleine landschapselementen of de vegetatie als voor een toelating op grond van het Bosdecreet, wordt ook tegemoetgekomen aan de lacune waarbij enkel in de VCRO een bepaling is opgenomen die het mogelijk maakt cultuurhistorische aspecten bij de beoordeling mee te nemen. Andere wetgeving voorziet immers niet in een verwijzing naar erfgoedwaarden of verwante aspecten, zodat het twijfelachtig is dat erfgoedwaarden wel mee in overweging mogen worden genomen, zeker omdat heden geen

⁸⁵ Ibid. p 323-324.

verplichte adviesvraag van toepassing is. Het lijkt ons dan ook aangewezen dat de onroerenderfgoedtoets ex artikel 4.1.10 OED wordt uitgebreid naar alle vergunningsaanvragen met betrekking tot onroerend erfgoed dat is opgenomen in eender welke vastgestelde inventaris. Op deze manier zal de onroerenderfgoedtoets niet enkel van toepassing zijn bij sloop- en kapaanvragen, maar bij elke vergunningsplichtige handeling aan vastgesteld onroerend erfgoed.⁸⁶

Verder houdt de motiveringsplicht in dat de administratieve overheid in al haar beslissingen over een eigen werk of activiteit met directe impact op geïnventariseerd erfgoed aangeeft hoe zij rekening heeft gehouden met voornoemde zorgplicht (zei ook artikelen 4.2.1-4.2.3. Onroerenderfgoedbesluit).

In de praktijk merken we, wat ook duidelijk te zien is uit onze bevragingen, dat bij lokale besturen de kennis van de zorg- en motiveringsplicht zeer beperkt is.

Het merendeel van de bevroegde lokale besturen linkt deze zorg- en motiveringsplicht aan de vergunningverlening, een link die in principe niet kan gelegd worden omdat het decreet dit expliciet heeft uitgesloten. De bestaande decretale bepaling blijkt daarom weinig slagkracht te hebben, zij het enkel ten nadele van het onroerend erfgoed in de zin dat artikel 4.3.4 VCRO niet toegepast kan worden en de lokale overheden slechts (en bij gebrek aan andere bepalingen) dienen terug te vallen op het concept van de 'goede ruimtelijke ordening'.

Daarom lijkt de decretale verankering van de zorg- en motiveringsplicht onvoldoende in haar huidige vorm. Lokale besturen geven hier toch invulling aan naar eigen inzichten.

Besluit:

Huidige regelgeving: Elke administratieve overheid neemt zoveel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedkenmerken van onroerende goederen die zijn opgenomen in een aan openbaar onderzoek onderworpen vastgestelde inventaris als vermeld in artikel 4.1.3 Onroerenderfgoeddecreet. Is er geen openbaar onderzoek aan verbonden, dan is de zorgplicht niet van toepassing. In al haar beslissingen over een eigen werk of activiteit geeft de administratieve overheid aan hoe ze rekening heeft gehouden met de verplichting.

Nadeel: deze zorgplicht geldt enkel voor administratieve overheden en niet voor de vergunningverlenende overheid.

Nadeel: ook de burger is niet aan deze zorgplicht onderworpen.

Toekomstige regelgeving? Het kan een optie zijn om een algemene erfgoedzorgplicht in te voeren, vergelijkbaar met de natuurzorgplicht, maar rekening houdend met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zoals hoger weergegeven.

Door de zorgplicht niet toe te passen op éénieder maar op iedere eigenaar of houder van een zakelijk recht van onroerend goederen die zijn opgenomen in een vastgestelde inventaris, wordt het toepassingsgebied beperkt.

- Administratieve overheden die eigenaar of houder van zakelijk recht zijn, zullen dan nog steeds op eigen werken en activiteiten de zorgplicht toepassen en zijn hiertoe in principe wel verplicht, al is het maar door te verwijzen naar de beginselen van behoorlijk bestuur.
- Derden die schade berokkenen aan erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken dienen dan door de eigenaar of zakelijk recht houder aansprakelijk worden gesteld krachtens artikel 1382 Burgerlijk Wetboek. Zoniet, is het nog steeds de eigenaar of zakelijk recht houder die geacht wordt de zorgplicht na te leven.
- Deze zorgplicht wordt niet strafrechtelijk gesanctioneerd waardoor de vaagheid van de bewoording 'zoveel mogelijk zorg' kan worden vergeven en de decreetgever hoeft niet op te sommen welke handelingen er precies onder de zorgplicht worden geïnviseerd.

⁸⁶ Ibid. p 324.

- Door deze zorgplicht te verruimen naar óók de vergunningverlenende overheid zullen handelingen die in strijd zijn met de vergunning, waarin wordt bepaald dat bepaalde handelingen wel of niet mogen worden gesteld met betrekking tot bepaalde erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken, kunnen gesanctioneerd worden als stedenbouwkundig misdrijf.
- Voor niet-vergunningsplichtige werken is er dan bijgevolg geen strafbaarheid, maar kan de algemene zorgplicht bijdragen tot een erfgoedreflex.

2. Sloop en kap

Artikel 4.1.10 OED bepaalt met ingang van 1 januari 2017:

“Als voor de sloop van een onroerend goed opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed of voor de kap van een onroerend goed, opgenomen in de vastgestelde inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde een vergunning vereist is, motiveert de vergunningverlenende overheid haar beslissing en geeft ze in haar beslissing aan hoe ze de erfgoedwaarden in acht heeft genomen.”

Er dient dus eerst te worden nagegaan wanneer voor sloop een stedenbouwkundige omgevingsvergunning vereist is, aangezien dit niet steeds het geval is. Het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, bepaalt in hoofdstuk 13 over “Afbraak” een vrijstelling waarbij geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig is voor volledige afbraak van vrijstaande bouwwerken of constructies. Deze vrijstelling is echter niet van toepassing op gebouwen of constructies die opgenomen zijn in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed (artikel 13.2, 2° van voornoemd besluit van 16 juli 2010):

“Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor de volledige afbraak van vrijstaande bouwwerken of constructies, op voorwaarde dat aan al de volgende vereisten voldaan is:

1° het betreft geen kleine elementen en constructies, geïsoleerd of deel uitmakend van een geheel, die van belang zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving, een volkskundige, historische of esthetische waarde hebben, als referentie dienen voor de bevolking van een buurt of wijk, of bijdragen tot het gevoel van een plaatselijke bevolking tot een bepaalde plek te behoren, zoals fonteinen, kiosken, pompen, putten, kruisen, calvaries, veldkapellen, standbeelden, wegwijzers, schandpalen, grenspalen, mijlpalen, lantaarnpalen, uurwerken, klokkenspelen, zonnewijzers, hekkens, omheiningsmuren, luifels, graven, herkenningstekens van merkwaardige gebeurtenissen uit het verleden, balies, straatmeubilair, waterkunstwerkjes, bakhuizen, houtskeletbouw, koetshuizen, oranje-rielen, priëlen, ijskelders;

*2° het betreft **geen** gebouwen of constructies die opgenomen zijn in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, vastgesteld met toepassing van artikel 4.1.1 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed;*

3° de grondoppervlakte bedraagt minder dan 100 vierkante meter.”

Naast deze expliciete beperking op de vrijstelling van omgevingsvergunning voor sloop van geïnventariseerd bouwkundig erfgoed, is sloop evenmin mogelijk voor ‘Kleine elementen en constructies, geïsoleerd of deel uitmakend van een geheel, die van belang zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving, een volkskundige historische of esthetische waarde hebben, als referentie dienen voor de bevolking van een buurt of wijk, of bijdragen tot het gevoel van een plaatselijke bevolking tot een bepaalde plek te behoren, zoals fonteinen, kiosken, pompen, putten, kruisen, calvaries, veldkapellen, standbeelden, wegwijzers, schandpalen, grenspalen, mijlpalen, lantaarnpalen, uurwerken, klokkenspelen, zonnewijzers, hekkens, omheiningsmuren, luifels, graven, herkenningstekens van merkwaardige gebeurtenissen uit het verleden, balies, straatmeubilair, waterkunstwerkjes, badhuizen, houtskeletbouw, koetshuizen, oranje-rielen, ijskelders;’⁸⁷

⁸⁷ Artikel 13, 2, 1° Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, *Belgisch Staatsblad* 10 september 2010, (inwerkingtreding 10 december 2010).

Wanneer echter iets van belang is voor de kwaliteit van de leefomgeving, of wanneer iets een volkskundige historische of esthetische waarde heeft of als referentie dient voor de bevolking van een bepaalde buurt of wijk, of wanneer iets bijdraagt tot het gevoel van de plaatselijke bevolking is compleet onduidelijk en voor interpretatie vatbaar. Deze bepaling maakt duidelijk dat ook 'erfgoed' dat niet in de vastgestelde inventarissen is opgenomen of dat geen beschermd erfgoed is, zouden kunnen worden beschermd tegen sloop via de beperking op de vrijstelling van omgevingsvergunning. Het is dan aan de vergunningverlenende overheid om met deze bepaling in het achterhoofd sloop al dan niet te weigeren.

Verder dient gewezen te worden op het feit dat een vergunningverlenende overheid een vergunning voor het slopen van een al dan niet vastgesteld onroerend goed met erfgoedwaarde kan weigeren, indien het behoud ervan vanuit cultuurhistorisch oogpunt, als onderdeel van de goede ruimtelijke ordening, noodzakelijk is en de afweging doorstaat met de overige beginselen waaraan de goede ruimtelijke ordening wordt afgewogen.

Artikel 4.3.1, §1, 1^e lid, 1^o VCRO bepaalt immers dat de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

'het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtpunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;'

Als er een vergunning vereist is voor sloop van vastgesteld geïnventariseerd erfgoed, dan moet de vergunningverlenende overheid motiveren waarom sloop te verantwoorden is en dus hoe zij heeft rekening gehouden met de erfgoedwaarden. In artikel 4.1.10 uit het Onroerenderfgoeddecreet, wordt immers verwezen naar deze motiveringsplicht:

*'Als voor de **sloop** van een onroerend goed opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed of voor de kap van een onroerend goed, opgenomen in de vastgestelde inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde een **vergunning** vereist is, motiveert de vergunningverlenende overheid haar beslissing en geeft ze in haar beslissing aan hoe ze de erfgoedwaarden in acht heeft genomen.'*

Naar aanleiding van het kerntakenplan van het agentschap Onroerend Erfgoed werd de adviesplicht bij het agentschap Onroerend Erfgoed voor wat betreft sloop vanaf 1 januari 2017 afgeschaft.

Vandaag is er dus geen verplicht advies meer voorzien voor sloop van bouwkundig erfgoed. De gemeenten kunnen dus ook niet meer terugvallen op een advies van het agentschap Onroerend Erfgoed om hun beslissing kracht bij te zetten, of te kaderen.

Een beslissing over een sloopaanvraag wordt vanaf 2017 volledig zelfstandig gemotiveerd, dit met wisselend succes. Om stand te houden bij een eventueel beroep wordt de motivatie nog belangrijker dan dat ze al was.

Voorheen konden de vergunningverlenende overheden steunen op het verplicht advies van het agentschap Onroerend Erfgoed, doch diende hier ook nog een eigen onderzoek aan vast te hangen. Een loutere verwijzing naar het negatief advies van het agentschap volstond voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook niet, er diende een eigen onderzoek gevoerd te worden.

In verschillende arresten sprak de Raad voor Vergunningsbetwistingen⁸⁸ zich uit over dit gegeven. Volgens de Raad dient een vergunningverlenende overheid steeds een eigen onderzoek te voeren, en mag het er zich niet van af maken door louter het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed zich eigen te maken. Op die manier wordt er geen eigen opvatting gevormd over de aanvraag, en wordt niet voldaan aan de

⁸⁸ RvVb 15 maart 2011, nr. 1.2011.0021.

vereiste afweging welke gemaakt dient te worden tussen de onroerend-erfgoedwaarde enerzijds en de andere doelstellingen en belangen die gekoppeld zijn aan de vergunningsaanvraag, zie artikel 4.3.1 §2, 1^e lid, 1° VCRO.

Met andere woorden was het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed ook niet meteen zaligmakend voor de lokale overheden, in die zin dat zij zelf een afweging dienden te maken.

Het wegvallen van het verplichtend advies versterkt dit enkel maar. De vergunningverlenende overheid zal nu zelf met de erfgoedwaarden rekening dienen te houden en zelf de afweging tussen erfgoed en de andere doelstellingen vorm dienen te geven.

In de praktijk brengt dit met zich mee dat sneller een sloop wordt toegestaan, al is het maar om de verstrengde motivatieplicht te counteren en om geen uitgebreid eigen onderzoek dienen te voeren. Bovendien geldt de motiveringsplicht over waarom sloop wordt toegestaan bij vergunningverlening, enkel in geval van sloop. Nochtans hebben verbouwingen ook grote impact op erfgoedwaarden.

De vraag kan zich stellen of het in dit geval nuttig kan zijn om een onroerenderfgoedtoets, vergelijkbaar met wat initieel was voorzien in het Monumentendecreet, opnieuw in te voeren waarbij de actuele erfgoedwaarden kunnen worden gewaardeerd en het verlies ervan wordt getoetst aan het belang van het project waarvoor de vergunningsaanvraag wordt ingediend.

Wanneer we teruggaan naar het Monumentendecreet dienen we vast te stellen dat er nooit een uitvoeringsbesluit is gekomen dat de onroerenderfgoedtoets in werking heeft doen treden. Wat de Vlaamse Regering wel heeft gedaan (met een besluit van 2 juli 2010) is de wijziging van het besluit over de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, alsook de wijziging van het besluit tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, en dit voor wat betreft de aanvragen die sloop van gebouwen of constructies omvatten en die opgenomen zijn in de inventaris van het bouwkundig erfgoed.

Door dit besluit van de Vlaamse Regering van 2 juli 2010 diende de vergunningsaanvrager extra stukken en extra beeldmateriaal te voegen bij zijn dossier. Bedoeling hiervan was dat deze extra informatie het agentschap moest toelaten om met voldoende kennis advies te verlenen over deze sloopaanvragen, en de vergunningverlenende overheid toelaten een betere motivatie te vormen.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde op 30 juli 2013⁸⁹ dat het besluit van de Vlaamse Regering van 2 juli 2010 niet aanzien kon worden als de uitvoering van de onroerenderfgoedtoets, maar louter kaderde in de adviesverlening van het agentschap Onroerend Erfgoed.

Uit een advies van de SARO van 27 januari 2010 blijkt nochtans dat een ontwerp van uitvoeringsbesluit wel degelijk op tafel lag⁹⁰ maar blijkt is dit besluit nooit goedgekeurd.

Dit ontwerpbesluit was ook heel beperkt, en bestond slechts uit twee artikelen. Een eerste artikel omschreef de rol van de onroerenderfgoedtoets. Een tweede artikel ging verder in op het onderzoek ten behoeve van de advisering.

'Artikel 1 bepaalde dat de OE-toets "een gemotiveerd advies omvat over de aanvraag tot stedenbouw-

⁸⁹ RvVb 30 juli 2013, nr. A/2013/0426.

⁹⁰ STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR RUIMTELIJKE ORDEING EN ONROEREND ERFGOED (SARO): Advies van 27 januari 2010 over het besluit onroerend erfgoedtoets en het besluit dossier stedenbouwkundige vergunning [online] <https://sarovlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/SARO%202010-02%20Advies%2027%20januari%202010%20besluit%20erfgoedtoets.pdf> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2021).

kundige vergunning voor het slopen van een constructie die opgenomen is in de inventaris van het bouwkundig erfgoed.'

De SARO merkt op dat al in de memorie van toelichting bij het decreet van 27 maart 2009 (pag.321) werd verduidelijkt dat de onroerenderfgoedtoets juridisch zal worden vormgegeven (o.a. qua termijnregeling, rechtskracht) als een advies en dit binnen de normale adviesprocedures in het kader van de stedenbouwkundige vergunningenprocedure.

Volgens de SARO is de naam onroerenderfgoedtoets in die zin misleidend aangezien het in essentie **enkel een niet bindend advies betreft**. Het advies heeft ook slechts betrekking op een specifiek deel van het aspect 'onroerend erfgoed'.

Daarnaast werd met het besluit van 5 juni 2009 het agentschap RO-Vlaanderen al eerder aangewezen als adviserende instantie.

'Artikel 2, §1, stelt dat de adviesverlener onderzoek uitvoert naar de actuele toestand van de constructie. De huidige toestand wordt ook vergeleken met de beschrijving in de inventaris. Ook de erfgoedwaarden van de constructie worden omstandig omschreven zoals de artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische, andere socio-culturele of beeldbepalende waarden (artikel 2,§2)'

De essentie van de onroerenderfgoedtoets bestond erin dat de adviesverlener op basis van diverse informatiebronnen (o.a. foto's, gegevens in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed, toestandrapporteringen opgemaakt door bijvoorbeeld monumentenwachtverenigingen, terreinonderzoek) de actuele toestand en de actuele erfgoedwaarde van de constructie omschrijft.

'Op basis van voorgaand onderzoek zal de adviesverlener advies uitbrengen om één van de volgende beslissingen te nemen: het weigeren van de vergunning of het afleveren van de vergunning, al dan niet onder bepaalde voorwaarden (artikel 2,§3). De adviesverlener kan ook maatregelen voorstellen om de negatieve effecten op de betreffende constructie en de onmiddellijke omgeving te vermijden, te beperken, te herstellen of te remediëren (artikel 2 §4).'

De SARO merkte op dat het doel van de onroerenderfgoedtoets het aanleveren is van informatie (advies) aan het vergunningverlenend bestuursorgaan, zodanig dat deze kan oordelen of het belang van het project waarvoor de sloopvergunning wordt aangevraagd, opweegt tegen het verlies van erfgoedwaarden (zie ook pag. 2 nota aan de Vlaamse Regering). Het is dus aan de vergunningverlenende overheid om de afweging te maken, op basis van de ingediende adviezen. Het advies van het (toenmalig) agentschap RO-Vlaanderen is dus niet bindend en de vergunningverlenende overheid kan op gemotiveerde wijze beslissen het advies naast zich neer te leggen.

Deze bedoelde 'onroerenderfgoedtoets' was met andere woorden niet meer dan een veredelde niet-bindende advisering van het agentschap Onroerend Erfgoed. In de praktijk was er dus geen verschil tussen de 'onroerenderfgoedtoets' en het verplichte, maar niet-bindende, advies van het agentschap. Ook in dit advies kon het agentschap de actuele erfgoedwaarden waarderen.

Een onroerenderfgoedtoets, of beter 'onroerenderfgoedtoetsing', kan nu aangewezen zijn bij de door de recente visienota vooropgestelde bevoegdheidsschift. Deze 'onroerenderfgoedtoetsing' zal echter een andere invulling dienen te krijgen dan voorheen.

Het is niet omdat de adviezen niet-bindend waren dat er daarom geen rekening moest worden gehouden met alle relevante gegevens om na te gaan of sloop al dan niet wenselijk is. Sloop dient bijgevolg steeds te worden gemotiveerd, ook al is er geen (bindend) advies. Een concrete erfgoedtoets kan helpen om deze

motiveringsplicht concreter toe te passen.

Daarnaast kan niet worden ontkend dat, naast sloop, een grondige verbouwing eveneens een nefaste invloed kan hebben op de erfgoedwaarden van een gebouw.

Ook onder gelding van de verplichte niet-bindende adviezen van het agentschap onroerend erfgoed was dit rechtsgevolg beperkt tot slopingsaanvragen. Dit impliceerde dat er geen advies vereist was voor verbouwingen. Nochtans kunnen verbouwingen gelijkaardige nefaste gevolgen hebben op de erfgoedwaarde dan een volledige sloop.

Daarom lijkt ons onderzoekteam van mening dat wanneer een 'erfgoedtoetsing' zou worden ingevoerd, dit niet enkel beperkt is tot sloop maar op alle vergunningsaanvragen die betrekking hebben op vastgesteld onroerend erfgoed (waaronder ook verbouwingen).

Een beleidsoptie kan erin bestaan om deze mogelijkheid te geven aan onroerenderfgoedgemeenten in het kader van de door de visienota verruimde mogelijkheid voor deze gemeenten om extra rechtsgevolgen te koppelen aan eigen vastgesteld erfgoed.

Een verruimde mogelijkheid dringt zich ook op voor **niet-vergunningsplichtige handelingen** aan vastgesteld onroerend erfgoed.

Voorbeelden van niet-vergunningsplichtige handelingen zijn het schilderen van een gevel, het gebruiken van een bepaald constructie- of afwerkingsmateriaal, etc. Deze handelingen kunnen de erfgoedwaarde van een gebouw sterk aantasten.

Voor de decreetswijziging van 18 december 2015 kon een lokaal bestuur met een stedenbouwkundige verordening deze niet-vergunningsplichtige handeling vergunningsplichtig maken. Artikel 4.2.5 VCRO zoals het voor de decreetswijziging geldig was bepaalde het volgende:

'Provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen:

1° de vergunningsplichtige handelingen aanvullen;

2° voor meldingsplichtige handelingen een vergunningsplicht invoeren;

3° voor vrijgestelde handelingen een meldingsplicht invoeren.

Provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen de vergunningsplicht niet vervangen door een meldingsplicht. Zij kunnen vergunnings- of meldingsplichtige handelingen niet vrijstellen van de vergunnings- of meldingsplicht.'

Een lokaal bestuur kon dus met een verordening strengere regels opleggen, en zelfs een vergunningsplicht opleggen.

Echter met het decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie werd hieraan een halt toegeroepen. Artikel 4.2.5 VCRO werd in die zin ook aangepast, in die zin dat artikel 4.2.5, eerste lid, punt 1° VCRO werd opgeheven.

'Provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen:

1° ...

2° voor meldingsplichtige handelingen een vergunningsplicht invoeren;

3° voor vrijgestelde handelingen een meldingsplicht invoeren.

Provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen de vergunningsplicht niet vervangen door een meldingsplicht. Zij kunnen vergunnings- of meldingsplichtige handelingen niet vrijstellen van de vergunnings- of meldingsplicht.'

Niet-vergunningsplichtige handelingen worden niet meer beschouwd als strijdig met de voorschriften van het

gewestplan, plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen of verkavelingsplannen, tenzij deze voorschriften de handelingen uitdrukkelijk en specifiek beperken of verbieden⁹¹. Provincies en gemeenten kunnen de niet-vergunningsplichtige handelingen ook niet langer omzetten in vergunningsplichtige handelingen via verordeningen. Wel kunnen in een stedenbouwkundige verordening voorschriften worden bepaald met betrekking tot niet-vergunningsplichtige handelingen, voor zover deze voorschriften verenigbaar zijn met de bepalingen uit de VCRO⁹², bijvoorbeeld voorschriften die betrekking hebben op de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken of de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het gebruik van bepaalde kleuren en/of materialen.

De gemeenteraad kan echter wel in het kader van haar beleid beslissen om meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen vergunningsplichtig te maken en een meldingsplicht in te voeren voor de stedenbouwkundige handelingen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht. Het college van burgemeester en schepenen moet deze beslissing dan vastleggen in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening.

Verschillende steden en gemeenten werken al met stedenbouwkundige verordeningen waarin zij aan het door de Vlaamse overheid vastgesteld onroerend erfgoed extra rechtsgevolgen koppelen via stedenbouwkundige voorschriften, of waarin zij naast de Vlaamse vastgestelde inventaris een eigen inventaris onroerend erfgoed creëren en hieraan rechtsgevolgen koppelen. (Zie verder).

Wanneer er voor vastgesteld onroerend erfgoed opnieuw een mogelijkheid zou worden ingevoerd om met stedenbouwkundige verordeningen niet-vergunningsplichtige handelingen die specifiek betrekking hebben op onroerend erfgoed vergunningsplichtig te maken via een verordening, zal men in principe, naast het tegemoetkomen van de vragen van vele lokale besturen, een ruimere mogelijkheid creëren om een eigen erfgoedbeleid te voeren met een grotere slagkracht. Hoewel er reeds heel wat mogelijk is voor niet-vergunningsplichtige handelingen, rekening houdend met de bepalingen betreffende de fraaiheid en de esthetische waarde van bouwwerken of de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van de steden en dorpskernen. Vermoedelijk is het bovendien niet opportuun om het opnieuw mogelijk te maken niet-vergunningsplichtige handelingen (ook al is het beperkt tot onroerend erfgoed) vergunningsplichtig (of meldingsplichtig) te maken. Het beleid van de Vlaamse overheid leidde met de codextrein tot de afschaffing.

Van deze mogelijkheid kan eventueel gebruik worden gemaakt om een uniforme opmaak voor te stellen, waarbij eventueel beperkingen worden gelegd aan welke niet-vergunningsplichtige handelingen vergunningsplichtig kunnen worden gemaakt.

Als laatste kunnen we verwijzen naar het voorstel uit de visienota (p.29) om in te zetten op een 'toelatingsplicht'.

De visienota verantwoordt deze aanpak als volgt:

'Lokale besturen kunnen hiernaast via het bestaande instrumentarium uit de ruimtelijke ordening (ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordening) nog enkele andere rechtsgevolgen koppelen aan (al dan niet vastgestelde) inventarisitems. Hierbij zijn ze gebonden aan de bepalingen uit de VCRO. Dat betekent bijvoorbeeld dat onderhoudswerken, zoals het vervangen of schilderen van schrijnwerk, in het geval van nieuwe stedenbouwkundige verordeningen vandaag niet meldings- of vergunningsplichtig gemaakt kunnen worden.

*...
We bieden erkende onroerenderfgoedgemeenten de mogelijkheid om het beheer van vastgesteld bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen en historische tuinen en parken zelfstandig op te nemen. Vlaanderen creëert, in overleg met de lokale besturen, hiervoor één of meerdere nieuwe instrumenten. Een erkende onroerenderfgoedgemeente beslist autonoom of ze dit nieuwe instrument gebruikt*

⁹¹ Artikel 4.4.1 §3 lid 3 VCRO.

⁹² Meer bepaald, artikel 2.3.1 – 2.3.3. VCRO.

We streven er ook naar dat erkende onroerenderfgoedgemeenten zelf een vaste set rechtsgevolgen kunnen koppelen aan de inventarissen die ze zelf hebben vastgesteld. Onderhoudswerken, wijzigingen of vervangen van schrijnwerk, gevels en daken et cetera zouden door erkende onroerenderfgoedgemeenten **toelatingsplichtig** gemaakt kunnen worden. Dit is geen verplichting – de onroerenderfgoedgemeenten in kwestie kunnen ervoor kiezen.’

Een toelatingsplicht is niet nieuw, en is al van toepassing bij o.a. beschermd erfgoed.

Onder hoofdstuk 6: ‘beschermingen en erfgoedlandschappen’ van het Onroerenderfgoeddecreet wordt bij de rechtsgevolgen van de bescherming (afdeling 4: ‘rechtsgevolgen van een bescherming’) nadere duiding gegeven over de toelatingsplicht.

Naast o.a. het actief- en passiefbehoudsbeginsel bepaalt (onderafdeling 3: ‘handelingen aan of in beschermde goederen’) artikel 6.4.4. van het Onroerenderfgoeddecreet dat er een toelatingsplicht bestaat voor beschermde monumenten:

*‘§ 1 Handelingen aan of in beschermde goederen opgesteld door de Vlaamse Regering of opgenomen in het beschermingsbesluit waarvoor **geen omgevingsvergunning of geen vergunning**, geen toelating, geen machtiging, geen ontheffing of geen afwijking overeenkomstig het Bosdecreet van 13 juni 1990 of het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu vereist is, kunnen niet worden aangevat zonder toelating van het agentschap of, in voorkomend geval, van de erkende onroerenderfgoedgemeente waar het beschermde goed ligt tenzij zij zijn vrijgesteld in een overeenkomstig artikel 8.1.1 goedgekeurd beheersplan.*

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het aanvragen en afleveren van de toelating.

*§ 2 Als voor handelingen aan of in beschermde goederen **een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden vereist** is, wint de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg advies in bij het agentschap overeenkomstig de procedurebepalingen van de VCRO of het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning. Dit advies heeft de gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3 en 4.3.4 van de VCRO. **Het advies toetst de voorliggende handelingen aan het actief- en passiefbehoudsbeginsel alsook aan de bepalingen van het individuele beschermingsbesluit van het betrokken onroerend erfgoed.***

*§ 3 Als voor handelingen aan of in beschermde goederen een **omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit** vereist is, wint de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg advies in bij het agentschap overeenkomstig de procedurebepalingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.*

Als voor handelingen aan of in beschermde goederen een vergunning, toelating, machtiging, ontheffing of afwijking overeenkomstig het Bosdecreet van 13 juni 1990 of het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu vereist is, wint de overheid die de vergunning, toelating, machtiging, ontheffing of afwijking verleent in eerste aanleg advies in bij het agentschap overeenkomstig de procedurebepalingen van het Bosdecreet van 13 juni 1990 of het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Het advies van het agentschap, vermeld in het eerste en tweede lid, toetst de voorliggende handelingen aan het actief- en passiefbehoudsbeginsel alsook aan de bepalingen van het individuele beschermingsbesluit en in voorkomend geval aan de beheersdoelstellingen, opgenomen in het goedgekeurde beheersplan van het betrokken onroerend erfgoed.

Het advies van het agentschap, vermeld in het eerste en tweede lid, heeft de volgende rechtsgevolgen:

1° als uit het advies blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen het beleidsveld onroerend erfgoed of als dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning, toelating, machtiging, ontheffing of afwijking geweigerd of worden in de aan de vergunning, toelating, machtiging, ontheffing of afwijking verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de regelgeving betreffende het onroerend erfgoed. Onder “direct werkende normen” wordt verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is;

2° als uit het advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen het beleidsveld onroerend erfgoed kan de vergunning, toelating, machtiging, ontheffing of afwijking worden geweigerd. Onder “doelstellingen of zorgplichten” wordt verstaan: internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.

§ 4 Weigeringen van toelatingen voor de aanleg van elementen van elektronische-communicatienetwerken met hoge snelheid zijn met redenen omkleed op basis van objectieve, transparante, niet-discriminerende en evenredige criteria.

Elektronische-communicatienetwerken met hoge snelheid zijn transmissiesystemen, schakel- of routeringsapparatuur en andere middelen, zoals niet-actieve netwerkelementen, die het mogelijk maken signalen over te brengen en breedbandtoegangsdiensten te leveren met een snelheid van minstens 30 Mbps via draad, radiogolven, optische of andere elektromagnetische middelen, zoals satellietnetwerken, vaste en mobiele terrestrische netwerken, elektriciteitsnetten, als die voor de overdracht van signalen worden gebruikt, netwerken voor de transmissie van radio-omroep en televisie, ongeacht de aard van de overgebrachte informatie. Vaste terrestrische netwerken omvatten circuit- en pakketgeschakelde netwerken, met inbegrip van internet.’

Bij bescherming zijn zowel vergunningsplichtige als niet-vergunningsplichtige werken toelatingsplichtig. Het onderscheid zit grotendeel vevat in de procedure, waar bij de werken die een vergunning vereisen de toelating is geïntegreerd in deze vergunningsprocedure (als een advies van het agentschap Onroerend Erfgoed).

Grotendeel komt de toelating erop neer dat handelingen aan of in beschermde goederen niet kunnen dan mits toelating van het agentschap Onroerend Erfgoed, of van een onroerenderfgoedgemeente, wanneer deze handelingen als dusdanig worden aangemerkt door de Vlaamse Regering.

Sinds 1 januari 2015 zijn in de beschermingsbesluiten de toelatingsplichtige handelingen en beheersdoelstellingen opgenomen. Voor beschermingen vanaf 1 januari 2015 bevat het beschermingsbesluit dus een lijst met toelatingsplichtige handelingen.

In dit geval (wanneer een lijst met toelatingsplichtige handelingen werd opgenomen) zijn de in het Onroerenderfgoedbesluit⁹³ opgenomen generieke, specifieke en aanvullende toelatingsplichten **niet** van toepassing.

⁹³ B. VI. Reg. 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, BS 27 oktober 2014 – artikel 6.2.1 – 6.2.13.

Voor beschermingsbesluiten van voor 1 januari 2015 dient te worden gekeken naar zowel het beschermingsbesluit zelf, alsook de generieke, specifieke en aanvullende toelatingsplichten zoals opgenomen in het Onroerendergoedbesluit.

- De **generieke toelatingsplichten** staan opgesomd in artikel 6.2.3 van het Onroerendergoedbesluit;
- De **specifieke toelatingsplichten** zijn te vinden in artikel 6.2.4 van het Onroerendergoedbesluit;
- Alle **aanvullende toelatingsplichten** staan opgesomd in artikel 6.2.9 tot en met artikel 6.2.13 van het Onroerendergoedbesluit.⁹⁴

In de praktijk zijn dus de meeste werken aan beschermd erfgoed onderworpen aan een toelatingsplicht.

In de visienota wordt voorgesteld om in het kader van vastgesteld erfgoed de onroerendergoedgemeenten de mogelijkheid te laten om eigen toelatingsplichten in te voeren.

Uiteraard zal duidelijk de afweging dienen te worden gemaakt of een invoering van een toelatingsplicht voor vastgesteld erfgoed wel te rijmen valt met het statuut van de bescherming. Men zal al te snel sterk aansluiten bij de strengere eisen zoals voorzien voor beschermd erfgoed. Een onderscheid, naar impact van rechtsgevolgen, dient volgens ons zeker behouden te blijven.

Wanneer men dus de mogelijkheid wenst te geven aan onroerendergoedgemeenten om toelatingsplichten in te voeren lijkt een beperking toch wel op zijn plaats.

Een algemene toelatingsplicht is niet wenselijk: er zal een duidelijke omschrijving moeten worden gegeven voor welke handelingen een toelatingsplicht ingevoerd kan worden. Dit zal nodig zijn om het onderscheid te behouden tussen vastgesteld erfgoed en beschermd erfgoed.

Anderzijds kan het invoegen van een toelatingsplicht een uitkomst bieden om een beleid op te zetten voor niet-vergunningsplichtige handelingen.

Verder zal ook stilgestaan dienen te worden bij de te volgen procedure.

Bij **niet-vergunningsplichtige handelingen** kan een gelijkaardige procedure worden ingevoerd zoals bij beschermd erfgoed, in die zin dat de erkende onroerendergoedgemeente zelf beslist over de toelating.

Uiteraard zal er een kader dienen te zijn aan de hand waarvan men kan beslissen of een handeling al dan niet toelatingsplichtig is.

Een vaststellingsbesluit bevat uiteraard geen lijst met toelatingsplichtige handelingen, en er is ook geen specifieke decretale bepaling.

Wanneer een onroerendergoedgemeente de mogelijkheid wordt geboden om een toelatingsplicht in te voeren zal decretaal dienen bepaald te worden op welke manier een onroerendergoedgemeente dit kan invoeren. Het lijkt aangewezen dat de onroerendergoedgemeente een eigen lijst met toelatingsplichtige handelingen opmaakt, inclusief het aangeven waaraan de onroerendergoedgemeente zal aftoetsen of te oordelen over deze toelating.

Bij gebrek aan dergelijk kader lijkt een toelatingsplicht te vrijblijvend te zijn en kan zij zorgen voor rechtsonzekerheid.

Een toelatingsplicht invoeren voor **vergunningsplichtige handelingen** lijkt ons niet aangewezen in het kader van vastgesteld erfgoed.

⁹⁴ Zakboekje Onroerend erfgoed 2018, p.121-141.

Wij zijn eerder voorstander van een algemene erfgoedtoets (zie supra). Dergelijke algemene erfgoedtoets zal de onroerenderfgoedgemeente al laten stilstaan, en rekening laten houden met, de erfgoedwaarden (zodat een toelating ons overbodig lijkt).

Concluderend kunnen we over de toelatingsplicht stellen dat zij nuttig kan zijn om een beleid inzake niet-vergunningsplichtige handelingen op poten te zetten. Voor vergunningsplichtige handelingen zal dergelijke plicht niet tot zijn recht komen. Uiteraard, zoals al aangegeven, zal de invoering van een toelatingsplicht voor vastgesteld erfgoed afgetoetst dienen te worden tegen de relatie met het strengere beschermingsstatuut.

Besluit:

Principieel is 'afbraak' vrijgesteld van de omgevingsvergunningsplicht, maar deze vrijstelling geldt niet voor gebouwen of constructies die opgenomen zijn in de vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed. Bovendien geldt expliciet in het Onroerenderfgoeddecreet dat voor sloop en kap een vergunning vereist is, de vergunningverlenende overheid dient daarbij te motiveren hoe zij bij haar beslissing met de erfgoedwaarden heeft rekening gehouden.

Er is geen principieel advies meer bij sloop of kap door het agentschap Onroerend Erfgoed. De motivatie om toch te slopen of te kappen, is sindsdien des te belangrijke geworden om stand te houden voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De motiveringsplicht uit het Onroerenderfgoeddecreet over waarom sloop wordt toegestaan bij vergunningverlening, geldt enkel in geval van sloop. Nochtans hebben verbouwingen ook grote impact op erfgoedwaarden.

Het kan een optie zijn om een meer algemenere onroerenderfgoedtoets in te voeren die van toepassing is op alle vergunningsaanvragen met betrekking tot vastgesteld onroerend erfgoed (waaronder ook verbouwingen).

Wat dan met niet-vergunningsplichtige handelingen, zoals het schilderen van een gevel, gebruik maken van bepaald materiaal, etc.? Niet-vergunningsplichtige handelingen opnieuw vergunningsplichtig maken zou dit probleem kunnen oplossen, maar dit is wellicht niet wenselijk en in principe ook niet echt nodig. Er is immers al heel wat mogelijk met stedenbouwkundige verordeningen die bepaalde stedenbouwkundige voorschriften kunnen opleggen met betrekking tot bijvoorbeeld het schilderen van gevels en gebruik van bepaalde materialen onder de noemer 'fraaiheid en de esthetische waarde van bouwwerken' of 'de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van de steden en dorpskernen'.

Voor de niet-vergunningsplichtige handelingen kan ook de keuze worden gemaakt om de onroerenderfgoedgemeenten de mogelijkheid te geven om een beperkte 'toelatingsplicht' in te voeren. Dergelijke toelatingsplicht mag evenwel de rechtsgevolgen van de vaststelling niet uithollen in die zin dat zij te sterk aanleunt bij het strengere beschermingsstatuut. Een duidelijk onderscheid tussen vaststelling en bescherming lijkt ons zeker wenselijk.

3. EPB

Vrijstellingen of afwijkingen zijn, krachtens artikel 11.1.4, 1° van energiedecreet⁹⁵, eveneens toegestaan op de EPB-eisen voor gebouwen die opgenomen zijn in de inventaris van bouwkundig erfgoed in de gevallen waarbij toepassing van de EPB-eisen het karakter of aanzicht op onaanvaardbare wijze zou veranderen.

⁹⁵ Decr. VI. 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, BS 7 juli 2009.

Het energiebesluit⁹⁶ bepaalt in artikel 9.1.24 bepaalde vrijstellingen voor vastgesteld geïnventariseerd erfgoed:

‘De bestaande, niet herbouwde delen van gebouwen die vastgesteld zijn in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, worden vrijgesteld van de volgende eisen, vermeld in artikel 9.1.15:

1° het voldoen aan de maximale warmtedoorgangscoefficiënt of aan de minimale warmteweerstand, vermeld in bijlage VII die bij dit besluit is gevoegd, voor de gevelonderdelen die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg;

2° de luchttoevoereisen, vermeld in bijlage IX die bij dit besluit is gevoegd, in geval van residentiële gebouwen, en de luchttoevoereisen, vermeld in bijlage X, die bij dit besluit is gevoegd, in geval van kantoor- en schoolgebouwen, gebouwen met een andere specifieke bestemming in de ruimten van woon-, kantoor- en schoolgebouwen en gebouwen met een andere specifieke bestemming waar alleen ramen die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg, worden vervangen.’

Samengevat voorziet het Energiedecreet dat vrijstellingen of afwijkingen kunnen worden toegestaan op de EPB-eisen voor gebouwen die opgenomen zijn op de inventaris bouwkundig erfgoed, voor zover de toepassing van bepaalde EPB-eisen hun karakter of aanzicht op onaanvaardbare wijze zou veranderen.

In het uitvoeringsbesluit met betrekking tot de energieprestatie en binnenklimaat zijn vrijstellingen of aangepaste eisen voorzien voor gebouwen uit de vastgestelde inventaris.

Voor de renovaties van gebouwen vastgesteld in de inventaris van bouwkundig erfgoed gelden volgende vrijstellingen voor de bestaande, niet herbouwde gebouwen of gebouwdelen:

- Vrijstelling van de maximale U-waarden voor de gevelonderdelen (muren en ramen) die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg;
- vrijstelling van de luchttoevoereisen in de ruimten waar alleen ramen die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg, worden vervangen. In de software mag u voor de vrijgestelde ruimten rapporteren dat er geen ramen vervangen zijn. Anders gaat de software onterecht een boete genereren.

Voor een praktische visie van de EPB regelgeving kan worden verwezen naar de uitwerking van het rechtsgevolg EPB (zie supra).

Zoals al aangegeven komen heel wat afwijkingen het behoud van erfgoedwaarde ten goede.

Een onderdeel hiervan zijn de dakkapellen. De dakkapellen vormen een categorie op zich: niet zelden gaat het om kleine functionele constructies op het dakvlak, die buitensporig lomp zouden worden als men ze met de vereiste isolatiedikte zou afwerken. Soms zijn ze zelfs bijzonder elegant uitgewerkt wat plaatsing van bijkomende isolatie uitsluit. Hier zouden we zelfs willen suggereren, dat ‘bijkomende’ dakkapellen (uitbreidingen dus) ook van de afwijking zouden moeten kunnen genieten. Belangrijke overweging: het gaat telkens om een relatief kleine verlies-oppervlak in verhouding tot het hele gebouw.

Veel afwijkingen hebben te maken met de onmogelijkheid om sommige muurconstructies te isoleren (langs binnen of langs buiten). Uiteraard is een ruwe afwerking in baksteenmetselwerk karakteristiek voor industriële constructies en agrarische bijgebouwen.⁹⁷

Besluit:

Gebouwen opgenomen in de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed kunnen worden vrijgesteld van de EPB-eisen, wanneer deze het karakter of het aanzicht op onaanvaardbare wijze zou veranderen.

⁹⁶ B. VI. Reg. 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid, BS 8 december 2010.

⁹⁷ Vlaanderen Energie en Klimaat, *Individuele uitzonderingen op de EPB-eisen (huidig)* [online], <https://www.energiesparen.be/bouwen-en-verbouwen/epb-pedia/epb-plichtig-toepassing-en-eisen/uitzonderingen/individuele-uitzonderingen-op-de-epb-eisen> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2021).

Uit het praktische onderzoek (zie hoger) blijkt dat deze afwijkingen het behoud van erfgoedwaarden ten goede komt.

4. Sociale huisvesting

Vroeger was de regel dat voor de realisatie van een sociale huurwoning de 80%-regel werd opgelegd, wat inhield dat een renovatie van een gebouw maximum 80% mag kosten van de prijs voor een nieuwbouw van dezelfde omvang. Een hogere kostprijs resulteerde doorgaans in sloping en nieuwbouw. Voor gebouwen opgenomen in de vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed, was deze regel niet van toepassing, daarbij kon men tot 100% van het prijsplafond bepaald in de simulatietabel gaan.

Artikel 8 van het Financieringsbesluit⁹⁸ bepaalde in §2 lid 1 en 2 deze afwijking:

'De kostprijs van de investering is gelijk aan de reële kostprijs van de investering, verminderd met eventuele subsidies die voor de investering zijn verstrekt op een andere basis dan dit besluit, beperkt tot 80% van het prijsplafond, vermeld in artikel 7 §2 dat van toepassing is op de bouw van dezelfde woningtypes. In afwijking van het eerste lid wordt in de volgende gevallen de kostprijs beperkt tot het prijsplafond, vermeld in artikel 7 §2:

1° als vervangingsbouw een vermindering van het bouwvolume zou inhouden;

2° als de investering wordt gedaan om een beschermd stads- of dorpsgezicht of landschap in stand te houden of als het gaat om een beschermd monument of een pand op de inventaris van het bouwkundig erfgoed;

3° als de investering wordt gedaan in een pand dat niet onder het beheer van de initiatiefnemer is gebouwd en dat maximaal 10 jaar voorafgaand aan de investering door de initiatiefnemer werd verworven.'

Artikel 7 §2 van voornoemd besluit bepaalde:

'De kostprijs van de bouw is gelijk aan de reële kostprijs van de bouw, verminderd met eventuele subsidies die voor de bouw zijn verstrekt op een andere basis dan dit besluit, beperkt tot een prijsplafond dat wordt bepaald op basis van de simulatietabel die is opgenomen in de technische normen waaraan sociale woningen moeten voldoen, vastgesteld bij of krachtens artikel 50/1 van het Programmatiebesluit.

Het prijsplafond wordt vastgesteld op de datum van de opening van de biding. Tijdens de uitvoering van de werkzaamheden worden de contractueel overeengekomen prijsherzieningen pro rata toegepast op het prijsplafond, op basis van de procentuele stijging van het totale aanbestedingsbedrag.'

Deze regelgeving werd gewijzigd met het Procedurebesluit wonen⁹⁹. Artikel 8 bepaalde toen in §1 lid 1 en 2:

"De kostprijs van de investering is gelijk aan de reële kostprijs van de investering, verminderd met eventuele subsidies die voor de investering zijn verstrekt op een andere basis dan dit besluit, beperkt tot een prijsplafond dat wordt bepaald op basis van de simulatietabel voor investeringsverrichtingen die is opgenomen in de normen waaraan sociale woningen moeten voldoen, vastgesteld bij artikel 3, § 1, van het Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017.

[...]

Wat de historiek van de regelgeving betreft ging in 2008 de VMSW er van uit dat renovatiekosten slechts 80% mochten kosten van een nieuwbouw, in de veronderstelling dat een verbouwd pand nooit de kwaliteit

⁹⁸ B. VI. Reg. 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten, BS 15 januari 2013.

⁹⁹ B. VI. Reg. 14 juli 2017 houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten en houdende wijziging van diverse bepalingen van het financieringsbesluit van 21 december 2012, BS 29 augustus 2017.

kon halen van een nieuwbouw.

In 2013 volgt een nieuwe ontwerprichtlijn. Renovatie van een inventaris pand kan 100% kosten van een nieuwbouw. De kosten om een pand volledig te strippen kunnen apart in rekening gebracht worden. Er wordt wel een mechanisme ingebouwd om 'saucissoneren' te voorkomen.

In 2017 volgt een nieuwe update. De 80% regel wordt verlaten. Als de schil en de technieken volledig EPB-conform gerenoveerd worden bedraagt de ondersteuning 100%. Voor gebouwen opgenomen in de inventaris geldt ook 100% en de strip-kosten kunnen apart in rekening gebracht worden.

100% kunnen lenen is voor de sociale huisvestingsmaatschappijen niet meteen opportuun. Wanneer de sociale huisvestingsmaatschappijen een duurdere renovatie wensen te verwezenlijken en dit als gevolg van een pand dat erfgoedwaarde heeft en behouden dient te blijven, betekent dat nog min nog meer een grotere leninglast, en dus verminderde slagkracht in het realiseren van hun belangrijkste taak: comfortabele, kwaliteitsvolle en goedkope woningen aanbieden aan mensen die op de private markt niet terecht kunnen. Dit rechtsgevolg is dus geen evidentie.

Om de erfgoedwaarde van sociale woonwijken te vrijwaren, en dit leefbaar te houden voor sociale huisvestingsmaatschappijen stellen wij een drievoudig financieringssysteem voor. Een systeem welke de middelen van de sociale huisvestingsmaatschappijen niet onterecht aantast:

- een daadwerkelijke financiering van duurdere renovatie van geïnventariseerde sociale wijken;
- een huurbijdrage voor de sociale huurder wanneer zijn sociale woning een onvoldoende energieprestatie heeft omwille van het vrijwaren van erfgoedwaarden;
- een substantiële bijdrage voor de hogere onderhoudslast die het in stand houden van erfgoedpanden meebrengt.

Besluit:

Voor gebouwen opgenomen in de vastgestelde inventaris geldt 100% ondersteuning en de strip-kosten kunnen apart in rekening worden gebracht.

100% kunnen lenen is voor de sociale huisvestingsmaatschappijen niet meteen opportuun, daarom wordt een drievoudig financieringssysteem voorgesteld.

5. Landschapsatlas

Artikel 7 van het RUP/MER integratiebesluit¹⁰⁰ bepaalt dat:

'De instanties waaraan de bevoegde overheid conform artikel 2.2.7, § 2, eerste lid, 4°, artikel 2.2.12, § 2, eerste lid, 4°, artikel 2.2.18, § 2, eerste lid, 4°, artikel 2.2.9, eerste lid, artikel 2.2.14, eerste lid, en artikel 2.2.20, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening advies vraagt over de startnota respectievelijk over het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en, in voorkomend geval, over de ontwerpen van planmilieueffectrapport, ruimtelijk veiligheidsrapport en andere verplicht voorgeschreven of gemaakte effectbeoordelingsrapporten, worden aangewezen in de bijlage 1 die bij dit besluit is gevoegd.'

In bijlage 1, 1.3. wordt het volgende bepaald:

"De bevoegde overheid vraagt conform artikel 2.2.7, § 2, eerste lid, 4°, artikel 2.2.12, § 2, eerste lid, 4°, artikel 2.2.18, § 2, eerste lid, 4°, artikel 2.2.9, eerste lid, artikel 2.2.14, eerste lid, en artikel 2.2.20, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening advies over de startnota, respectievelijk over het voor-

¹⁰⁰ B. VI. Reg. 17 februari 2017 betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen, BS 28 maart 2017.

ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en, in voorkomend geval, over het ontwerp van de effectbeoordelingsrapporten aan:

het Agentschap Onroerend Erfgoed als:

1° de gronden of de constructies die erop staan, die binnen de begrenzing van het voorgenomen uitvoeringsplan liggen:

- a) geheel of gedeeltelijk zijn beschermd als monument;
- b) geheel of gedeeltelijk beschermd zijn als cultuurhistorisch landschap, dorps- of stadsgezicht;
- c) geheel of gedeeltelijk deel uitmaken van een in het voorontwerp afgebakend erfgoedlandschap, van een al eerder afgebakend erfgoedlandschap of geheel of gedeeltelijk opgenomen zijn in de vastgestelde landschapsatlas;
- d) geheel of gedeeltelijk beschermd zijn als archeologische site;
- e) volgens de bestaande plannen van aanleg of uitvoeringsplannen geheel of gedeeltelijk bestemd zijn als woongebied met cultuurhistorische waarde of gemengd open ruimtegebied met cultuurhistorische waarde;

2° de gronden die binnen de begrenzing van het voorgenomen uitvoeringsplan liggen, een bestemming woongebied of gemengd open ruimtegebied met cultuurhistorische waarde krijgen in afwijking van de bestaande plannen van aanleg of uitvoeringsplannen;

3° het voorgenomen uitvoeringsplan aanzienlijke effecten zou kunnen hebben op het landschap, de stoffelijke goederen of het cultureel erfgoed, met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed;'

Verder bepaalt artikel 2, 2° van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 mei 2001 tot aanwijzing van de instellingen en administraties die adviseren over voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen¹⁰¹ het volgende:

'De instellingen en administraties die over een voorontwerp van een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een advies uitbrengen, zijn:

het agentschap van het beleidsdomein Omgeving dat belast is met het uitvoeren van het beleid inzake onroerend erfgoed, als de gronden of de erop aanwezige constructies, gelegen binnen de begrenzing van het uitvoeringsplan,

- a) geheel of ten dele zijn beschermd als monument, of eraan palen;
- b) geheel of ten dele beschermd zijn als cultuurhistorisch landschap, dorps- of stadsgezicht;
- c) ...
- d) ...
- e) geheel of ten dele deel uitmaken van een in het voorontwerp afgebakend erfgoedlandschap, van een reeds eerder afgebakend erfgoedlandschap of geheel of ten dele opgenomen zijn in de vastgestelde landschapsatlas
- f) geheel of ten dele beschermd zijn als archeologische site.'

En finaal werd de adviesplicht van het agentschap onroerend erfgoed ook ingeschreven voor wat betreft het planologisch attest:

Artikel 10, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2013 tot bepaling van de nadere regels inzake het planologisch attest¹⁰² bepaalt dat:

'De bevoegde overheid verstuurt uiterlijk de veertiende dag vóór de aanvang van het openbaar onderzoek de adviesvragen over de aanvraag naar alle bij of krachtens decreet aangewezen instanties die over het eventueel op te maken ruimtelijk uitvoeringsplan advies moeten geven.'

¹⁰¹ B. VI. Reg. 11 mei 2001 tot aanwijzing van de instellingen en administraties die adviseren over voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen, BS 17 juli 2001.

¹⁰² B. VI. Reg. 29 maart 2013 tot bepaling van de nadere regels inzake het planologisch attest, BS 2 juli 2013.

De bevoegde overheden worden dus verplicht om bij planningsprocessen advies te vragen bij het agentschap Onroerend Erfgoed over

- de startnota, respectievelijk over
- het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en,
- in voorkomend geval, over het ontwerp van de effectbeoordelingsrapporten
- indien de gronden of de constructies die erop staan, die binnen de begrenzing van het voorgenomen uitvoeringsplan liggen, geheel of gedeeltelijk deel uitmaken van
 - een in het voorontwerp afgebakend erfgoedlandschap,
 - van een al eerder afgebakend erfgoedlandschap
 - of geheel of gedeeltelijk opgenomen zijn in de vastgestelde landschapsatlas.

De vraag stelt zich evenwel naar de effectiviteit van het advies in de startnota, voorontwerp of MER. Is dit wel het correcte tijdstip in de procedure om een advies te bekomen, en is een advies wel noodzakelijk?

Uit onderzoek blijkt dat een advies in de startnota algemener is dan een advies over een voorontwerp. Echter blijkt eveneens uit dit onderzoek dat het advies, zeker bij de startnota, een oplijsting is van de regelgeving zonder dat dit reeds in detail (kan) gaan.

Wat betreft het advies over het voorontwerp dient in eerste instantie ook opgemerkt te worden dat dit meestal een formeel advies is. Echter werd ons gesignaleerd dat voor het finale advies reeds heel wat (informele) gesprekken werden gevoerd met het agentschap Onroerend Erfgoed. Deze gesprekken werden aangegeven als zeer nuttig en van een grotere waarde dan het formele advies.

Ook een op het eerste gezicht vernietigend advies (zie provincie Antwerpen) wordt door de begunstigde als positief ervaren omdat er achter dit advies een toch wel duidelijk vooroverleg verweven zit.

Daarnaast wordt de inbreng van het agentschap Onroerend Erfgoed meestal wel als nuttig ervaren, zeker als kennisbron.

Doch blijft de vraag zich stellen naar de doelmatigheid van de adviezen op dit specifieke tijdstip (startnota, voorontwerp, MER). Een meer verweven samenwerking doorheen het gehele traject met een allesomvattend en meer inhoudelijk advies (welke de facto gekend zal zijn gelet op het voortraject) later in de procedure lijkt ons een efficiëntere werkwijze.

Besluit:

Er geldt een adviesplicht bij planningsprocessen bij het agentschap Onroerend Erfgoed. Lokale besturen geven aan meer waarde te hechten aan het vooroverleg met het agentschap dan aan het (vaak zeer) formeel advies omwille van de grote kennis die bij het agentschap aanwezig is. Vooroverleg gevolgd door een later inhoudelijk advies rekening houdend met het voortraject lijkt ons daarom efficiënter.

6. Zonevreemde functiewijziging

Artikel 4.4.23 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening luidt:

'Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*

c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,

d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:

1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,

2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren;

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

De weigering om een afwijking, vermeld in het eerste lid, te verlenen, geeft nimmer aanleiding tot een planschadevergoeding.'

Het Functiewijzigingenbesluit¹⁰³ bepaalt de voorwaarden waaraan dient te zijn voldaan opdat toepassing kan worden gemaakt van bovenstaande afwijking in artikel 10:

'Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° het gebouw of gebouwencomplex is opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundige erfgoed, vermeld in artikel 4.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013;

2° de voortzetting van de vroegere functie blijkt niet haalbaar of garandeert de duurzame leefbaarheid van het gebouw of het gebouwencomplex niet;

3° de nieuwe functie laat de erfgoedwaarde ongeschonden of verhoogt ze;'

Vóór 1 januari 2017 bepaalde de voorwaarde onder punt 4° van bovenstaand artikel nog:

*'Het agentschap van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed dat belast is met het uitvoeren van het beleid inzake onroerend erfgoed, **brenkt een gunstig advies uit over de aanvraag**. Ze spreekt zich minstens uit over de in 1°, 2° en 3° vermelde voorwaarden.'*

Deze paragraaf werd geschrapt bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2016 (BS 23 december 2016) met ingang vanaf 1 januari 2017, waardoor géén gunstige adviesplicht meer geldt door het agentschap Onroerend Erfgoed alvorens toepassing kan worden gemaakt van de zonevremde functiewijziging.

Dit rechtsgevolg wordt door de meeste van de door ons bevraagde steden en gemeenten als een welkom iets gezien in het behoud van onroerend erfgoed.

Echter lijkt ons hier ook een mogelijkheid te bestaan om een 'erfgoedtoetsing' in te voegen (zie hoger). Met dergelijke 'erfgoedtoetsing' kan er een betere afweging worden gemaakt tussen het behoud van het onroerend erfgoed en de toekomstige functie. Verder kan de afweging worden gemaakt of de toekomstige functie wel van dien aard is of ze de erfgoedwaarden voldoende intact laat en hoe die tegen mekaar kunnen worden afgewogen.

Besluit:

De vergunningverlenende overheid mag afwijken van de bestemmingsvoorschriften wanneer het gaat om zonevremde functiewijzigingen van gebouwen of gebouwencomplexen opgenomen in de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed. Hierbij is er geen adviesplicht meer bij het agentschap Onroerend Erfgoed. Doch kan er met een in te voeren erfgoedtoets een betere afweging worden gemaakt tussen het behouden

¹⁰³ B. VI. Reg. 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevremde functiewijzigingen, BS 10 februari 2004.

3.4.1.2 De toepassing van (andere) rechtsgevolgen door gemeenten op basis van eigen regelgeving/plannen?

Rechtsgrond?

Lokale besturen kunnen in principe ook zelf rechtsgevolgen koppelen aan (vastgestelde) inventarissen. De rechtsgevolgen gekoppeld aan vastgestelde inventarissen zijn dus niet beperkt tot de op Vlaams niveau decretaal bepaalde rechtsgevolgen.

Er is momenteel geen specifieke rechtsgrond voorzien voor lokale besturen om rechtsgevolgen te koppelen aan (vastgestelde) inventarissen. Momenteel kunnen lokale besturen een algemene rechtsgrond om rechtsgevolgen te koppelen aan (vastgestelde) inventarissen, halen uit artikel 2 van het Decreet Lokaal Bestuur¹⁰⁴ dat bepaalt:

*‘§1 De gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn beogen om op het lokale niveau duurzaam bij te dragen aan het welzijn van de burgers en verzekeren een burgernabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van hun bevoegdheden.
Ze betrekken de inwoners zo veel mogelijk bij het beleid en zorgen voor openheid van bestuur.*

§2 De gemeenten zijn overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang. Voor de verwezenlijking daarvan kunnen ze alle initiatieven nemen. Ze beogen om bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied.

Overeenkomstig artikel 6 §1 VIII tweede lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, oefenen de gemeenten ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd.

Alleen als dat bij decreet uitdrukkelijk is bepaald, kunnen de provincies de medewerking van de gemeenten regelen.

§3 [...]

Voor zover het gaat om ‘aangelegenheden van gemeentelijk belang’ en met het doel tot het bijdragen aan ‘de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied’ kunnen gemeenten uit dit algemeen artikel bevoegdheid putten om rechtsgevolgen te koppelen aan de vastgestelde inventarissen. Gemeenten kunnen in die gevallen immers zelf besluiten, reglementen en verordeningen opstellen om die rechtsgevolgen te doen gelden.

Kunnen gemeenten uit deze zelfde bepaling uit het Decreet Lokaal Bestuur een rechtsgrond putten om rechtsgevolgen te koppelen aan niet-vastgestelde inventarissen?

Wat deze vraag betreft dient vooreerst een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen vastgestelde inventarissen die een juridisch statuut hebben verworven, waaraan rechtsgevolgen kunnen worden gekoppeld enerzijds en de niet-vastgestelde inventarissen die géén juridisch statuut hebben en waaraan in principe geen rechtsgevolgen kunnen worden gekoppeld op grond van het OED en andere sectorregelgeving.

We hebben hoger al aangehaald dat wanneer onroerend erfgoed is opgenomen in een (niet-vastgestelde) wetenschappelijke inventaris, dit an sich geen rechtsgevolgen met zich meebrengt. Het goed is dan slechts beschreven en gedocumenteerd.

¹⁰⁴ Decr. VI. 22 december 2017 over het lokaal bestuur, BS 15 februari 2018.

De rechtsgevolgen die decretaal zijn verankerd op Vlaams niveau, zijn immers slechts gekoppeld aan vastgestelde inventarissen en aan beschermd erfgoed. Het is dus slechts wanneer onroerend erfgoed wordt vastgesteld dat er krachtens het OED rechtsgevolgen aan kunnen worden gekoppeld. Zo is de zorg- en motiveringsplicht enkel van toepassing op de vastgestelde inventarissen die onderworpen werden aan een openbaar onderzoek. Zo is er voor de sloop van vastgestelde inventarisgoederen bouwkundig erfgoed en houtige beplantingen een vergunning vereist. Zo geldt de EPB-vrijstelling voor de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed. Voor sociale huisvesting bestaat er een afwijking van de kostprijnorm voor panden op de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed. Zo moet advies worden gevraagd aan het agentschap Onroerend Erfgoed bij opmaak van een startnota, voorontwerp RUP of ontwerp rapportering als deze betrekking hebben op goederen opgenomen in de vastgestelde landschapsatlas. Zo kan er eveneens worden afgeweken van de bestemmingsvoorschriften op voorwaarde van onder meer opgenomen te zijn in de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed. Enkel aan vastgestelde inventarissen (en aan beschermd erfgoed) wordt namelijk een juridisch statuut gekoppeld.

De 'vaststelling' op zich vereist immers het doorlopen van een bepaalde procedure, mét openbaar onderzoek, waardoor de vaststelling een juridische waarde krijgt. Niet-vastgestelde inventarissen hebben géén dergelijk traject gevolgd, waardoor deze inventarissen in principe geen juridische waarde hebben.

Wat als dergelijke niet-vastgestelde inventarissen op lokaal niveau wél een bepaalde procedure volgen, krijgen deze inventarissen dan wél een zekere juridische waarde, bijvoorbeeld via een RUP of een verordening, waardoor aan deze inventarissen dan wél rechtsgevolgen kunnen worden gekoppeld?

Wanneer onroerenderfgoedgemeenten de bevoegdheid krijgen om zélf de inventarissen bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen en historische tuinen en parken vast te stellen, krijgt zij zelf de bevoegdheid om een juridisch statuut te verlenen aan panden die volgens haar op deze vastgestelde inventarissen thuishoren. Daarnaast kunnen zij rechtsgevolgen koppelen aan deze panden aan welke zij een juridisch statuut hebben verleend.

Andere gemeenten, die niet kunnen vaststellen, of onroerenderfgoedgemeenten die nog niet opnieuw hebben vastgesteld, dienen zich strikt juridisch gezien te beroepen op de laatste op Vlaams niveau vastgestelde inventarissen, om rechtsgevolgen te kunnen koppelen aan de panden die een juridisch statuut hebben door vaststelling.

Wanneer gemeenten die niet zullen kunnen vaststellen hun eigen wetenschappelijke inventarissen actualiseren en daar via een RUP of Verordening bindende rechtsgevolgen aan koppelen die even ver gaan als rechtsgevolgen gekoppeld aan vastgestelde inventarissen, of zelfs nog verder, dan kan men zich de vraag stellen wat dan nog de waarde is van de 'vaststellingsprocedure' op zich?

Een eerste bedenking die men daarbij kan maken is: komt het koppelen van rechtsgevolgen aan een juridisch niet-bindend instrument zoals een niet-vastgestelde louter wetenschappelijke inventaris door deze rechtsgevolgen 'vast te pinnen' in een juridisch bindend instrument zoals een RUP of verordening, dan niet de facto neer op een vaststelling? Terwijl dit vandaag een bevoegdheid is van de Vlaamse regering, waardoor gemeenten zich onterecht een bevoegdheid toe-eigenen?

Een tweede bedenking die men hierbij kan maken is: kunnen de rechtsgevolgen die decretaal verankerd zijn op Vlaams niveau gekoppeld worden aan niet-vastgestelde louter wetenschappelijke inventarissen? In principe lijkt dat niet het geval te zijn, aangezien deze rechtsgevolgen enkel worden gekoppeld aan vastgestelde inventarissen.

Men kan zich eveneens de vraag stellen of het juridisch wel is verantwoord in het kader van het rechtszekerheidsbeginsel dat een juridisch bindend instrument, zoals een RUP of Verordening, juridisch bindende bepalingen oplegt aan burgers gebaseerd op niet-vastgestelde inventarissen die geen juridisch statuut hebben?

Is het motiveerbaar dat gemeenten rechtsgevolgen koppelen aan niet-vastgestelde inventarisgoederen, of zelfs aan goederen die nooit geïnventariseerd zijn geweest?

Lokale besturen moeten iedere bestuurshandeling die zij stellen voldoende motiveren. Volgens artikel 1 van de uitdrukkelijke motiveringswet¹⁰⁵, moet onder het begrip “bestuurshandeling” worden verstaan: “*de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursinstellingen of voor een ander bestuur*”.

Rechtshandelingen zonder individuele strekking, die dus op een algemene en abstracte wijze een rechtsregel formuleren (bijvoorbeeld een door de gemeenteraad aangenomen reglement, ruimtelijk uitvoeringsplan¹⁰⁶ of verordening)¹⁰⁷ vallen niet onder het toepassingsgebied van de uitdrukkelijke motiveringswet. Dit belet uiteraard niet dat ook zij moeten worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn. Het volstaat in die gevallen evenwel dat die motieven blijken uit het administratief dossier.¹⁰⁸

De niet-vastgestelde wetenschappelijke inventaris, waarop een gemeente zich baseert om rechtsgevolgen in een RUP of verordening op te leggen, zal deel uitmaken van dat administratief dossier waaruit moet blijken dat het RUP of de verordening, die gesteund is op een inventaris zonder juridisch statuut, motiveerbaar is.

Kan een gemeente rechtsgevolgen koppelen aan niet-vastgestelde inventarissen via een RUP of verordening? Kan een gemeente rechtsgevolgen koppelen aan niet-geïnventariseerde onroerende goederen?

Wanneer een gemeente een RUP of verordening wenst op te maken, dan dient zij bepaalde procedures te doorlopen, waarin eveneens een openbaar onderzoek vervat zit. Kan het definitief goedkeuren van een RUP of een verordening dan niet worden gezien als een rechtshandeling, waardoor de facto de niet-vastgestelde louter wetenschappelijke inventaris die men in het RUP of verordening meeneemt om rechtsgevolgen eraan te koppelen eigenlijk worden ‘vastgesteld’ door middel van die RUP/verordeningsprocedure? Die redenering kan o.i. niet worden gevolgd, vanuit het perspectief bekeken van de hiërarchie der rechtsnormen (zie ook verder). In het onroerenderfgoeddecreet is immers voorzien dat (énkel) de Vlaamse overheid inventarissen vaststelt. Er bestaat een specifieke regel betreffende de bevoegdheid tot vaststelling van inventarissen, die is voorbehouden voor de Vlaamse overheid. Gemeenten hebben krachtens het Onroerenderfgoeddecreet (nog) geen bevoegdheid om inventarissen vast te stellen. Gemeenten kunnen geen rechtsgrond putten uit artikel 2 van het Decreet Lokaal Bestuur om de facto inventarissen ‘vast te stellen’ via andere procedures, zoals die van een RUP of verordening¹⁰⁹, net omdat er een specifieke rechtsregel bestaat (die voorrang heeft

¹⁰⁵ Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, BS 12 september 1991.

¹⁰⁶ VEKEMAN R., o.c., 26, nr. 23; RvS Van Poucke e.a., nr. 179.933, 20 februari 2008; RvS Van Vynct en cons., nr. 173.961, 13 augustus 2007; RvS Van Keymolen, nr. 141.217, 24 februari 2005; RvS v.z.w. Red de Erpe- en Siegemkouter, nr. 130.211, 9 april 2004; Een Ruimtelijk uitvoeringsplan is wel onderworpen aan de materiële motiveringsplicht (RvS bvba Maritime Containertrading, nr. 233.745, 5 februari 2016).

¹⁰⁷ Omz. VI. 17 november 2000 betreffende de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen op besluiten van provinciale en gemeentelijke overheden en OCMW's – Gecoördineerde onderrichtingen, BS 12 januari 2001, <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1007788¶m=inhoud>.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Op p 27 van de visienota staat: “Afhankelijk van de rechtsgevolgen die aan een vastgestelde inventaris worden gekoppeld kan een gemeente de formele handeling ook integreren in andere instrumenten, waardoor de administratieve last mogelijk nog meer beperkt kan worden.” Wij interpreteren dit niet als tegenstrijdig met wat wij hebben uiteengezet over de bevoegdheid om vast te stellen en de bevoegdheid om rechtsgevolgen te koppelen. Vaststellen via een ander instrument door een lokaal bestuur kan in principe niet aangezien momenteel enkel de Vlaamse overheid de inventarissen vaststelt. Rechtsgevolgen koppelen via een bepaald instrument zoals een RUP of verordening kan wel. Een andere interpretatie hiervan is o.i. slechts mogelijk indien het decreet in de toekomst wordt aangepast in die zin dat onroerenderfgoedgemeenten bijvoorbeeld ook kunnen vaststellen via een RUP of verordening (dan slecht via een vaststellingsbesluit). Echter is dit o.i. niet opportuun, gelet op de bedoeling om

op algemene rechtsregels) volgens welke de Vlaamse overheid inventarissen vaststelt, ook al wordt een vergelijkbare procedure met openbaar onderzoek gevolgd.

Wat rechtsgevolgen betreft daarentegen, bestaan er geen specifieke rechtsregels die een zekere bevoegdheid of rechtsgrond geven aan bepaalde besturen om deze rechtsgevolgen te koppelen aan inventarissen. Gemeenten kunnen zich beroepen op artikel 2 van het Decreet Lokaal Bestuur om rechtsgevolgen te verbinden aan inventarissen. De vraag is of dit ook kan aan niet-vastgestelde inventarissen of niet-geïntariseerde onroerende goederen.

Er is een recent arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen¹¹⁰, waaruit we kunnen afleiden dat de erfgoedwaarden van een pand niet vallen of staan met de opname op een inventaris of de bescherming ervan, maar waarbij erfgoedwaarden wel voortvloeien uit de feitelijke kenmerken van een pand.¹¹¹

De zaak ging over een projectontwikkelaar die een bepaalde historische dokterswoning ‘doktershuis Caers’ wenste te slopen en te vervangen door een nieuwbouwproject, waarbij de vergunningsaanvraag door de intergemeentelijke onroenderfgoeddienst (IOED) ‘de Merode’ als ongunstig werd geadviseerd. Daarbij werd na een beschrijving van de omgeving en de historiek van het Trannoylein, van de bouwgeschiedenis en de mogelijke bewaarde exterieur- en interieurelementen van de woning, geconcludeerd: *‘Zolang er geen degelijk bouwtechnisch en bouwhistorisch rapport op basis van gedetailleerd fotomateriaal kan worden verleend worden door de eigenaar om de zogezegde penibele bestaande toestand en de volledig verdwenen erfgoedwaarden van de voormalige dokterswoning Caers te kunnen aantonen, ben ik als erfgoedconsulente van de IOED de Merode van mening dat het pand niet gesloopt mag worden en dat de sloopaanvraag dient geweigerd te worden in functie van nader onderzoek.’*¹¹²

Het college van burgemeester en schepenen volgt dit advies en weigerde de omgevingsvergunning voor sloop af te leveren. In een later administratief beroep, bevestigde de deputatie deze beslissing.¹¹³

De ontwikkelaar ging hierna in beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waar hij onder meer volgende argumenten aanhaalde:

- De historische dokterswoning is niet vastgesteld op de inventaris van het bouwkundig erfgoed
- De historische dokterswoning is geen beschermd monument
- Bijgevolg kon de ontwikkelaar hieruit afleiden dat de historische dokterswoning geen erfgoedwaarden zou bezitten.
- Indien de historische dokterwoning wel erfgoedwaarden zou bezitten, dan was het aan het agentschap Onroerend Erfgoed of de gemeente om de nodige initiatieven te nemen om het pand te laten inventariseren of beschermen.

‘De woning, die voorwerp uitmaakt van deze sloopaanvraag werd niet geïntariseerd, ook niet in de herinventarisatie van 2018. De dokterwoning Caers maakt immers geen deel uit van de 15.610 bouwkundige objecten die voorkomen op de vast te stellen inventaris (...). Het erfgoedkarakter van de dokterwoning kan dus geenszins worden vermoed, des te meer nu nog recenter door het Agentschap Onroerend Erfgoed een nieuwe inventaris werd opgesteld waarop deze woning niet vermeld staat.

duidelijkheid en éénheid te bekomen over het onroenderfgoedbeleid op lokaal niveau. Het lijkt beter om het vaststellingsbesluit dan te zien als een bijlage bij een RUP of een verordening op basis waarvan bepaalde rechtsgevolgen kunnen worden opgelegd, dan via verschillende instrumenten officieel “vast te stellen”.

¹¹⁰ RvVb 19 mei 2020, nr. RvVb-A-1920-0857, *Van Calster Invest*

¹¹¹ VERBEKE R. 2020: De waarde van erfgoedwaarden, los van het juridisch statuut, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid* 2020.3, p 364.

¹¹² RvVb 19 mei 2020, nr. RvVb-A-1920-0857, *Van Calster Invest*

¹¹³ VERBEKE R. 2020: De waarde van erfgoedwaarden, los van het juridisch statuut, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid* 2020.3, p 364.

*Indien het pand wel een bepaalde erfgoedwaarde zou hebben, had het Agentschap Onroerend Erfgoed en uiteraard ook de Gemeente de nodige initiatieven moeten nemen om het pand op de inventaris te plaatsen, hetgeen tot tweemaal toe niet is gebeurd.*¹¹⁴

De Raad voor Vergunningsbetwistingen volgde de redenering van de ontwikkelaar niet:

‘2.1. [...]

*De verzoekende partij betoogt tevergeefs dat het pand niet geïnventariseerd is en niet in een beschermd stads- of dorpsgezicht ligt om het enige erfgoedwaarde te ontzeggen, en dat de verwerende partij van een “vermoed” erfgoedkarakter uitgegaan zou zijn of de woning impliciet als een geïnventariseerd pand behandeld zou hebben. De erfgoedwaarde staat of valt niet louter met de opname. Gelet op het omstandig gemotiveerd ongunstig advies van IOED, het ongunstig advies van de gemeentelijke omgevingsambtenaar, de beslissing van de tussenkomenende partij en het ongunstig advies van de provinciale omgevingsambtenaar kan het in redelijkheid niet worden ontkend dat de cultuurhistorische impact van de sloopaanvraag een relevant, door de verwerende partij te onderzoeken aandachtspunt van de goede ruimtelijke ordening is, ook al is de woning nog niet in de inventaris opgenomen.*¹¹⁵

De Raad maakt hierbij een koppeling tussen de algemene onderzoekplicht van vergunningverlenende overheden en de vermelding van de cultuurhistorische aspecten in artikel 4.3.1 §2, eerste lid, 1° VCRO:

‘De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° Het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;’

Een vergunningverlenende overheid is verplicht om op een concrete wijze te onderzoeken of het aangevraagde verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, waarbij zij alle noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en daarbij dient rekening te houden met de in de omgeving bestaande toestand.¹¹⁶

De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde dus volgens hoger geciteerd artikel 4.3.1. §2, eerste lid, 1° VCRO dat “het in redelijkheid niet [kan] worden ontkend dat de cultuurhistorische impact van de sloopaanvraag een relevant, door de verwerende partij te onderzoeken aandachtspunt van de goede ruimtelijke ordening is, ook al is de woning nog niet in de inventaris opgenomen.”

In principe kan dit worden gezien als een soort op rechtspraak gebaseerde ‘algemene erfgoedtoets’ die de vergunningverlenende overheid moet toepassen door de cultuurhistorische impact van sloopaanvragen op een bepaalde erfgoedwaarden te onderzoeken in het kader van de goede ruimtelijke ordening ook al is het betreffende pand nog niet in de inventaris opgenomen.¹¹⁷ Eenzelfde redenering zou kunnen worden gemaakt voor panden die wél geïnventariseerd zijn, maar niet zijn vastgesteld.

Merk echter op dat deze rechtspraak en het toepassen van de vernoemde erfgoedtoets ook al is er geen

¹¹⁴ RvVb 19 mei 2020, nr. RvVb-A-1920-0857, *Van Calster Invest*

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ RvVb 19 december 2012, nr. A/2012/0539, p 10, gemeente Retie, bevestigd in cassatie door het arrest van de Raad van State d.d. 16 september 2013, nr. 224.657, Van Loon en RvVb 4 december 2018, nr. RvVb/A/1819/0379, p 14, Achten.

¹¹⁷ VERBEKE R. 2020: De waarde van erfgoedwaarden, los van het juridisch statuut, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid* 2020.3, p 365.

opname in inventaris of ook al is het goed niet beschermd, zich beperkt tot vergunningverlening met toetsing aan de 'goede ruimtelijke ordening'. Anderzijds kan de goede ruimtelijke ordening ook dienen als motivering bij het koppelen van rechtsgevolgen in een RUP of Verordening aan niet-vestigde inventarissen. Artikel 2.3.1 VCRO (van toepassing op gemeenten krachtens artikel 2.3.2 §2 lid 1 VCRO) bepaalt immers ook dat verordeningen de nodige stedenbouwkundige voorschriften bevatten om te zorgen voor:

'1 de gezondheid, de instandhouding, de stevigheid, de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, en ook hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstroming;*

[...'

12° de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen;"

In een verordening kunnen met andere woorden ook de erfgoedwaarden en erfgoedkenmerken in algemene zin worden 'beschermd' ook al maken deze geen deel uit van een onroerend goed welke is opgenomen op de vastgestelde inventaris, maar louter op een wetenschappelijke inventaris, of ook al maakt het onroerend goed geen deel uit van een inventaris. Dit betekent echter dat de verordening in die zin moet worden gemotiveerd welke erfgoedwaarden en erfgoedkenmerken dan via de verordening worden beschermd omwille van hun 'fraaiheid en esthetische waarde' of omwille van de versterking van de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen.

Gemeenten kunnen bijgevolg op grond van een algemene erfgoedtoets of van een goede ruimtelijke ordening rechtsgevolgen koppelen aan niet-vestigde inventarissen of aan niet-geïntariseerde onroerende goederen via een RUP of verordening. Echter krijgt de betreffende niet-vestigde inventaris geen 'vestigd' statuut ten gevolge van het RUP of de verordening, doch krijgen ze wel enigszins een juridische waarde doordat ze bij RUP of verordening zijn gebruikt als basis voor rechtsgevolgen.

Het belang van gemeenten om dan toch nog een onroenderfgoedgemeente te worden, ligt dan in het feit dat de algemene op Vlaams niveau decretaal bepaalde rechtsgevolgen slechts kunnen worden toegepast op de eigen inventarisgoederen wanneer de gemeente die inventaris vaststelt.

We stellen immers vast dat de erfgoedverordening van bijvoorbeeld de stad Leuven zeer ver gaat, waardoor het eigenlijk niet nuttig lijkt om onroenderfgoedgemeente te worden. De vraag is dus in hoeverre de decreetgever wenst dat rechtsgevolgen kunnen worden gekoppeld aan niet-vestigde inventarissen.

Welke rechtsgevolgen kunnen bijvoorbeeld door gemeenten worden gekoppeld aan de eigen inventarissen?

Sommige gemeenten zijn creatief om rechtsgevolgen te koppelen aan vastgestelde inventarissen (en zelfs aan eigen inventarissen) via verschillende instrumenten. Op de instrumenten zal worden ingegaan bij onderzoeksvraag 2. In wat volgt, nemen we eerst enkele voorbeelden van eigen bepaalde rechtsgevolgen onder de loep.

We kunnen enkele voorbeelden aanhalen van rechtsgevolgen die door een stad worden gekoppeld aan de vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed, maar zelfs ook aan de eigen stadsinventaris bouwkundig erfgoed die op vandaag nog niet officieel is vastgesteld volgens het Onroenderfgoeddecreet, of aan een erfgoedcluster, via haar **stedenbouwkundige verordening erfgoed**¹¹⁸.

Deze verordening wordt inhoudelijk toepasselijk verklaard op: *'het slopen, het uitbreiden, verbouwen, herbouwen of vernieuwbouwen, gevel- en dakwerken, op functiewijzigingen, op het wijzigen van het aantal (woon)entiteiten en op het verkavelen, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld in het betreffende hoofdstuk of het*

¹¹⁸ Stad Leuven, Stedenbouwkundige Verordening Erfgoed, Definitief vastgesteld door de gemeenteraad op 22 oktober 2018, van kracht op 7 januari 2019.

betreffend artikel.'

1. Rechtsgevolg: een algemeen sloopverbod, waarbij sloop in bepaalde omstandigheden kan worden gerechtvaardigd en sloop zonder omgevingsvergunning wordt 'gesanctioneerd'.

De stedenbouwkundige verordening erfgoed gaat verder dan wat decretaal als rechtsgevolg wordt bepaald betreffende sloop. Zij gaat zo ver dat er zelfs een sloopverbod wordt ingevoerd van bouwkundig erfgoed.¹¹⁹

In principe is er krachtens het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, geen vergunning vereist voor de volledige afbraak van vrijstaande bouwwerken of constructies, tenzij wanneer het gebouwen of constructies zijn opgenomen in de vastgestelde inventaris, of wanneer het kleine elementen en constructies betreft die bijvoorbeeld een volkskundige, historische of esthetische waarde hebben, of wanneer het grondoppervlak klein is dan 100 m².

Wanneer in die gevallen dus toch een omgevingsvergunning vereist is, dan geldt de motiveringsplicht (als beperkte onroerenderfgoedtoets) voor de vergunningverlenende overheid (artikel 4.1.10 OED).

In de stedenbouwkundige verordening erfgoed, wordt deze motiveringsplicht concreter bepaald. Zo worden de concrete omstandigheden aangegeven, volgens welke een sloop kan worden gerechtvaardigd.

'Bijzondere omstandigheden die de sloop van bouwkundig erfgoed en/of een waardevol onderdeel kunnen rechtvaardigen, zijn:

- *In geval van overmacht;*
- *In geval de werken voor het behoud te ingrijpend zijn vanuit bouwtechnisch oogpunt en niet in verhouding staan tot de erfgoedwaarde ervan.*

*Wanneer van dit artikel gebruik gemaakt wordt om loop te rechtvaardigen, dient het cultuurhistorisch profiel voldoende gegevens te bevatten om deze omstandigheden te duiden.*¹²⁰

Daarnaast wordt het rechtsgevolg met betrekking tot de motiveringsplicht bij sloop uitgebreid tot de eigen niet-vastgestelde stadsinventaris. Met 'bouwkundig erfgoed', wordt krachtens de verordening immers '*niet als monument beschermde panden (of delen van panden) met erfgoedwaarde bedoeld, opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed, de stadsinventaris van bouwkundig erfgoed in de Leuvense deelgemeenten of behorend tot één van de erfgoedclusters.*'¹²¹

Kan dit wel? We hebben hoger immers reeds aangehaald dat de decretaal bepaalde rechtsgevolgen in principe niet aan de niet-vastgestelde inventarissen kunnen worden gekoppeld, aangezien decretaal uitdrukkelijk is voorzien dat het om 'vastgestelde' inventarissen gaat. Toch kan de stedenbouwkundige verordening inderdaad zo ver gaan, dit om *de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken*¹²² van de gebouwen die opgenomen zijn op de stadsinventaris te bewaren. Bovendien is het slopen van constructies die bijvoorbeeld een volkskundige, historische of esthetische waarden hebben vergunningsplichtig¹²³, dus ook deze constructies die opgenomen zijn in niet-vastgestelde inventarissen zoals een stadsinventaris.

Tenslotte gaat de stedenbouwkundige verordening erfgoed zelfs zo ver dat sloop zonder omgevingsvergunning in zekere zin wordt gesanctioneerd. De 'sanctie' bestaat in een 'reconstructie' van de waardevolle onderdelen:

¹¹⁹ Ibid, artikel 2.2.

¹²⁰ Ibid, artikel 1.4.2.

¹²¹ Ibid, artikel 1.7.

¹²² Artikel 2.3.1 VCRO.

¹²³ Artikel 13.2, 1° van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is.

‘Wanneer bouwkundig erfgoed en/of gebouwonderdelen ervan gesloopt worden zonder omgevingsvergunning, is het verboden om nieuw te bouwen of te herbouwen zonder reconstructie van de waardevolle onderdelen naar hetzij bestaand, hetzij historisch model, zoals door de administratie wordt vastgelegd’¹²⁴.

2. Rechtsgevolg vergelijkbaar met een soort ‘algemene zorgplicht’

De stedenbouwkundige verordening erfgoed voorziet dat *‘Alle werken, handelingen en wijzigingen moeten gebeuren met aandacht en respect voor de erfgoedwaarden van het gebouw en zijn context en dienen kwalitatief en duurzaam te zijn. [...] Werken, handelingen en wijzigingen die door hun schaal/dynamiek/ruimtelijke impact/structurele impact de erfgoedwaarden schaden en de fysieke en/of intrinsieke draagkracht overschrijven, zijn verboden.’¹²⁵*

De decretaal bestaande zorg- en motiveringsplicht (artikel 4.1.9 OED) houdt in:

‘Elke administratieve overheid neemt zo veel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedkenmerken van onroerende goederen die opgenomen zijn in een aan een openbaar onderzoek onderworpen vastgestelde inventaris als vermeld in artikel 4.1.3.

De administratieve overheid geeft in al haar beslissingen over een eigen werk of activiteit met directe impact op geïnventariseerd erfgoed aan hoe ze rekening heeft gehouden met de verplichting vermeld in het eerste lid.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor die motiveringsplicht en zorgplicht.

Dit artikel doet geen afbreuk aan strengere voorschriften voor beschermde goederen.

We hebben hoger reeds besproken dat deze zorgplicht enkel geldt ten aanzien van administratieve overheden. De zorgplicht vormt geen weigeringsgrond in die zin dat de opname op de vastgestelde inventaris zonder meer een weigeringsgrond inhoudt voor de vergunningverlening of machtiging ten aanzien van een burger. Dit betekent ook dat er ten aanzien van de vergunningverlenende overheid geen zorgplicht geldt, volgens de parlementaire voorbereidingen.

Deze stedenbouwkundige verordening erfgoed, voorziet met andere woorden in een verruiming van deze bestaande zorgplicht, in die zin dat alle werken, handelingen en wijzigingen dienen te gebeuren met *‘aandacht en respect voor erfgoedwaarden’* (= zorg) en dat zodra ze een zodanige impact hebben dat ze *‘erfgoedwaarden schaden en de fysieke en/of intrinsieke draagkracht overschrijden’* zijn ze verboden.

Het artikel is van toepassing op ‘bouwkundig erfgoed’ dat eveneens de eigen stadsinventaris omvat. We hebben hoger immers reeds aangehaald dat de decretaal bepaalde rechtsgevolgen in principe niet aan de niet-vastgestelde inventarissen kunnen worden gekoppeld, aangezien decretaal uitdrukkelijk is voorzien dat het om “vastgestelde” inventarissen gaat. Toch kan de stedenbouwkundige verordening inderdaad zo ver gaan, dit om *de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken*¹²⁶ van de gebouwen die opgenomen zijn op de stadsinventaris te bewaren. Bovendien zijn constructies die bijvoorbeeld een volkskundige, historische of esthetische waarden hebben vergunningsplichtig¹²⁷, dus ook deze constructies die opgenomen zijn in niet-vastgestelde inventarissen zoals een stadsinventaris.¹²⁸

Daarnaast is het eveneens mogelijk dat rechtsgevolgen gemeentelijk worden bepaald, voor zover ze niet afwijken van de decretaal bepaalde rechtsgevolgen en deze algemene regels (decretaal bepaalde rechtsgevolgen) kunnen aanvullen (zie ook onderzoeksvraag 3). Decretaal bepaalde rechtsgevolgen hebben immers ‘voorrang’ op de gemeentelijk bepaalde rechtsgevolgen krachtens besluiten of verordeningen.

¹²⁴ Stad Leuven, Stedenbouwkundige Verordening Erfgoed, Definitief vastgesteld door de gemeenteraad op 22 oktober 2018, van kracht op 7 januari 2019, artikel 2.3.

¹²⁵ Ibid, artikel 2.4.

¹²⁶ Artikel 2.3.1 VCRO.

¹²⁷ Artikel 13.2, 1° van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is.

¹²⁸ Artikel 2.3.2 §2, lid 2 VCRO.

De werken, handelingen en wijzigingen lijken uit de bewoording betrekking te hebben op alle werken, handelingen en wijzigingen, zo ook de niet-vergunningsplichtige. Niet is minder waar, aangezien bij de algemene toelichting ook wordt verwezen naar het feit dat *'een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening een instrument is om het gemeentelijk vergunningenbeleid inzake ruimtelijke ordening te ondersteunen met maatregelen van algemene stedenbouwkundige aard, die gelden voor een deel of het geheel van het grondgebied.'*

In aanvulling van deze veralgemeende zorgplicht, wordt in de stedenbouwkundige verordening erfoegd eveneens voorzien de mogelijkheid om een opdeling van een pand in verschillende woonentiteiten te weigeren omwille van de erfoegdwaarden en dat dergelijke opdeling enkel mogelijk is wanneer het geen schade toebrengt aan deze erfoegdwaarden.¹²⁹ Werken of handelingen die de erfoegdwaarden schaden, zijn immers verboden (zie hoger).

3. Rechtsgevolg: dragende structuren van 'bouwkundig erfoegd' worden vervangen met respect voor de historische typologie van het pand

De stedenbouwkundige verordening erfoegd voorziet dat: *'wanneer kan gemotiveerd worden dat dragende structuren voor muren, vloeren en daken in bouwkundig erfoegd vervangen dienen te worden, dient de positie van deze nieuwe elementen bekeken te worden in relatie tot de historische typologie van het pand en in relatie tot de gevels. Wanneer kan worden gemotiveerd dat de dakstructuur vervangen wordt, dient dit te gebeuren met respect voor de historisch correcte kroonlijsthoogte, nokhoogte en de historisch correcte hellingsgraad.'*¹³⁰

Daar het 'vervangen' van dragende structuren inhoudt dat deze eerst worden gesloopt en vervolgens opnieuw worden opgebouwd, is dit rechtsgevolg dus eigenlijk een aanvullende afwijking op het sloopverbod eerder aangehaald. De dragende structuren kunnen dus worden gesloopt en vervangen worden door nieuwe dragende constructies, mits dit kan worden gemotiveerd en mits respect voor de historische typologie van het pand.

Het 'bouwkundig erfoegd' heeft zoals reeds opgemerkt niet enkel betrekking tot de vastgestelde inventaris, maar ook op de niet-vastgestelde eigen stadsinventaris.

Voor handelingen met stabiliteitswerken geldt in principe veelal een omgevingsvergunningplicht.¹³¹ De vergunningplicht bij handelingen met stabiliteitswerken kunnen echter vervangen worden door de meldingsplicht onder bepaalde voorwaarden.¹³² Doordat vervangen inhoudt dat de dragende structuren eerst worden gesloopt en vervolgens worden vervangen door een nieuwe dragende structuur, is er, gelet op het principe van vergunningplicht indien het gaat om sloop van vastgestelde inventarisgoederen¹³³ en op de hoger geciteerde bepaling uit artikel 2.3 van de stedenbouwkundige verordening erfoegd, een vergunningplicht voor de betreffende werken.

¹²⁹ Stad Leuven, Stedenbouwkundige Verordening Erfoegd, Definitief vastgesteld door de gemeenteraad op 22 oktober 2018, van kracht op 7 januari 2019, artikel 2.8.

¹³⁰ Ibid, artikel 2.5.

¹³¹ Artikel 4.2.1, 1°, c) VCRO; Artikel 2.1, 4°, artikel 3.1, 4°, etc. van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, *Belgisch Staatsblad*, 10 september 2010, (inwerkingtreding 1 december 2010).

¹³² Hoofdstuk 2. Aanwijzing van meldingsplichtige handelingen met toepassing van artikel 4.2.2. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening uit het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, *Belgisch Staatsblad*, 10 september 2010, (inwerkingtreding 1 december 2010).

¹³³ Artikel 13.2, 2° van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, *Belgisch Staatsblad* 10 september 2010, (inwerkingtreding 1 december 2010).

Daarnaast worden er voorwaarden gekoppeld aan het vergunnen van de gevel- en dakwerken¹³⁴, mits respect voor de erfgoedkenmerken, waarbij telkens wordt uitgegaan van het behoud, de instandhouding en/of het herstel en het verwijderen of vervangen slechts mogelijk is in bepaalde gemotiveerde gevallen.¹³⁵

Dit is eveneens een mooi voorbeeld van hoe de bestaande rechtsgevolgen door gemeenten tot een hoger niveau kunnen worden getild.

4. Rechtsgevolg: verbod tot verkavelen van historisch waardevolle tuinen, parken of domeinen

De keuze wordt gemaakt in het beleid voorzien in de stedenbouwkundige verordening erfgoed om geen omgevingsvergunning te verlenen voor het verkavelen van gronden conform artikel 4.2.15 e.v. VCRO wanneer het gaat om waardevolle tuinen, parken of domeinen.

Het gaat om landschapselementen met erfgoedwaarde die deel uitmaken van de historisch waardevolle tuinen, parken en domeinen waarbij het omwille van de erfgoedwaarden nodig is dat deze gebieden één geheel blijven zodat de landschapselementen met erfgoedwaarden kunnen behouden blijven, onderhouden worden en versterkt worden. In de toelichting bij deze bepaling, lezen we een motivering die ook (en wellicht uitgebreider en casusspecifiek) tot uiting zal komen bij de weigering van dergelijke verkavelingsvergunningsaanvragen.

Dit is eveneens een mooi voorbeeld van hoe de bestaande rechtsgevolgen door gemeenten tot een hoger niveau kunnen worden getild.

In een andere stad worden bepalingen rond (vastgesteld geïnventariseerd) erfgoed opgenomen in de **algemene stedenbouwkundige verordening om het bouwen binnen de stad** te reglementeren¹³⁶. Er is dus geen sprake van een aparte stedenbouwkundige verordening erfgoed.

5. Algemeen rechtsgevolg: de vergunningverlenende overheid kan afwijkingen toestaan op de voorschriften uit deze verordening omwille van 'erfgoedwaarde'.

'De vergunningverlenende overheid kan afwijkingen toestaan op de verschillende voorschriften in [...] deze verordening.

De afwijking kan worden toegestaan omwille van o.a. de grote omvang van het project, zijn erfgoedwaarde, de vooropgestelde innovatieve en verbeterde oplossing of conflicterende en onoplosbare voorwaarden vanuit andere sectoren of sectorale regelgeving.

[...]

De afwijking dient tevens in overeenstemming te zijn met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening en, indien van toepassing, de historische waarde van het gebouw of het stadsgezicht.¹³⁷

De afwijking kan door de vergunningsaanvrager worden gevraagd, maar de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar kan eveneens zelf in zijn adviesverlening met dezelfde redenen een afwijking verantwoorden en motiveren.

¹³⁴ Omvattende bijvoorbeeld gevelbekleding, buitenisolatie en buitenschrijnwerk, glaswerk, sierelementen, dakbedekking, dakkapellen, schoorstenen, winkelpui,...

¹³⁵ Stad Leuven, Stedenbouwkundige Verordening Erfgoed, Definitief vastgesteld door de gemeenteraad op 22 oktober 2018, van kracht op 7 januari 2019, artikel 2.9.

¹³⁶ Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening – bouwcode – gecoördineerde versie, goedgekeurd dd. 9 oktober 2014 en gewijzigd door het gemeenteraadsbesluit dd. 25 september 2017.

¹³⁷ Ibid, Artikel 3.

Wordt de afwijking gevraagd door de aanvrager, dan dient een motiveringsnota te worden bijgevoegd. Dit is “een informatief document horend bij de vergunningsaanvraag dat de afwijking bij een aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning beschrijft en motiveert.”¹³⁸

6. Rechtsgevolg vergelijkbaar met een soort ‘algemene erfgoedtoets’

‘In CHE-gebied¹³⁹, voor gebouwen opgenomen in de inventaris van bouwkundig erfgoed en/of voor gebouwen in beschermde landschappen wordt de wijziging van de bestaande toestand van elk gebouw of constructie onderworpen aan de wenselijkheid van het behoud. Het behoud van de elementen met historische, stedenbouwkundige, architecturale, bouwhistorische en/of esthetische waarde primeert boven de andere voorschriften. Dit geldt zowel voor het exterieur, als het interieur.

Bij elke verbouwing in CHE-gebied, voor gebouwen opgenomen in de inventaris van bouwkundig erfgoed, voor gebouwen in beschermde stads- en dorpszichten en/of voor gebouwen in beschermde landschappen worden de historische, stedenbouwkundige, architecturale, bouwhistorische en/of esthetische waarden van alle aanwezige elementen afgetoetst. De vergunningsaanvraag dient in de beschrijvende nota voldoende informatie te bevatten over het cultuurhistorisch profiel van de aanwezige elementen zodat de vergunningverlenende overheid deze kan afwegen.’

We hebben hoger al verwezen naar de mogelijkheid om opnieuw een algemene erfgoedtoets in te voeren, waarbij bij elke wijziging aan vastgesteld geïnventariseerd erfgoed, de vergunningverlenende overheid dient te toetsen of deze wijziging wel wenselijk is, rekening houdend met de erfgoedwaarden, erfgoedkenmerken en erfgoedelementen van het betreffende goed.

Bovendien kan er worden verwezen naar rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waaruit een soort ‘erfgoedtoets’ voortvloeit dat ook bij niet-vastgestelde of niet-geïnventariseerde goederen, steeds dient te worden rekening gehouden met cultuurhistorische aspecten bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag (zie hoger¹⁴⁰).

Dergelijke erfgoedtoets valt goed in te passen in het kader van de vergunningverlening, doch ook bij niet-vergunningsplichtige handelingen kan rekening worden gehouden met een zekere erfgoedtoets door de gemeenten via de stedenbouwkundige verordeningen, waarin bepaalde stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden vooropgesteld met betrekking tot de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken en de versterking van de leefbaarheid en aantrekkingskracht van steden en dorpskernen.¹⁴¹ Hierdoor blijft de verordening voor gemeenten een krachtig instrument om bepaalde regels op te leggen met betrekking tot de wijzigingen aan (vastgesteld geïnventariseerd) onroerend erfgoed. Zelfs al is geen vergunning vereist voor werken aan dit erfgoed, toch zullen werken die in strijd zijn met de voorschriften in de verordening een stedenbouwkundig misdrijf kunnen uitmaken, waardoor deze kunnen worden gesanctioneerd.

Om de in deze verordening impliciet bepaalde erfgoedtoets uit te oefenen, wordt opgelegd dat er bij de vergunningsaanvraag een “cultuurhistorisch profiel” wordt opgemaakt. Dit cultuurhistorisch profiel kan een bouwhistorisch onderzoek van het gebouw, een beschrijving met bijhorende fotoreportage van het exterieur en interieur, een bouwfysische analyse en de elementen van culturele, historische of esthetische waarde aanwezig in het gebouw bevatten en dient te blijken uit de beschrijvende nota bij de vergunningsaanvraag.

Ook bij de vorige besproken stedenbouwkundige verordening erfgoed, wordt verwezen naar dergelijk cultuurhistorisch profiel. Hier is er echter sprake van een apart document dat aan de vergunningsaanvraag wordt toegevoegd (met foto’s, beschrijvingen van erfgoedkenmerken, erfgoedelementen, erfgoedwaarden

¹³⁸ Ibid, artikel 3.

¹³⁹ Cultureel, historisch en/of esthetisch waardevol gebied zoals aangeduid in het gewestplannen, bijzondere plannen van aanleg en in ruimtelijke uitvoeringsplannen (zie Ibid, artikel 4, 14°).

¹⁴⁰ RvVb 19 mei 2020, nr. RvVb-A-1920-0857, *Van Calster Invest*.

¹⁴¹ Artikel 2.3.1 VCRO.

en de impact van de aangevraagde werken hierop) zodat bij elke aanvraag tot omgevingsvergunning erfgoedwaarden van alle aanwezige elementen en de impact van de aangevraagde werken op deze erfgoedwaarden worden afgetoetst door de vergunningverlenende overheid.¹⁴²

Dit cultuurhistorisch profiel lijkt het voor de vergunningverlenende overheid, die krachtens deze verordeningen een 'erfgoedtoets' dient uit te voeren bij haar beoordeling van de vergunningsaanvraag, deze beoordeling te vereenvoudigen, in die zin dat de vergunningsaanvrager zelf al dient aan te geven wat volgens hem of haar de impact zal zijn van de aangevraagde werken op de erfgoedwaarden, -kenmerken, -elementen van de betreffende panden.

Naast stedenbouwkundige verordeningen, kunnen ook rechtsgevolgen worden gekoppeld via ruimtelijke uitvoeringsplannen aan (vastgesteld en/of geïnventariseerd) erfgoed. Enkele voorbeelden zijn:

- Het opleggen van een adviesplicht aan de dienst monumentenzorg en erfgoedzaken van de stad, bij de beoordeling van elke vergunningsaanvraag van panden opgenomen in het plan stadslandschap (een overdruk die de wenselijkheid van behoud tot op perceelsniveau juridisch verankert op basis van een erfgoedwaarderingskaart)¹⁴³.
- Maximaal behoud is de uitgangspositie. Het verbod om "icoongebouwen" af te breken en te herbouwen. Enkel bij calamiteiten buiten de wil van de eigenaar om en met quasi vernietiging van het gebouw tot gevolg, kan herbouwen worden toegestaan. Herbouwen is bovendien enkel toegestaan op dezelfde plaats en binnen het bestaande, vergunde volume.¹⁴⁴
- Beperkte uitbreidingen en verbouwingen zijn toegestaan in een beperkt aantal bepaalde gevallen en mits respect voor de architectuurhistorische waarde en met kwaliteitsvolle architectuur.¹⁴⁵
- De verplichting een "conceptnota" toe te voegen aan de vergunningsaanvraag, waarbij inzicht moet worden verschaft over de bestaande toestand (bouwkundige geschiedenis) de harmonieregel op de geplande werken, de omgeving, de relatie met de omgeving, visuele impact, de meerwaarde voor het stadslandschap ten opzichte van de bestaande toestand.¹⁴⁶

Besluit: welke soort rechtsgevolgen kunnen lokale besturen aan vastgestelde inventarissen koppelen en is daar dan wel of geen decretale rechtsgrond voor nodig?

Wetgeving bepaalt of voor de toepassing ervan iets als erfgoed moet worden beschouwd, op basis van welke criteria en in welke mate het wordt beschermd.

Lokale besturen kunnen een eigen beleid uitwerken.

Een loutere inventaris brengt an sich geen rechtsgevolgen met zich mee, maar geeft slechts een beschrijving en documenteert het goed. Het is maar als de inventaris wordt vastgesteld krachtens het onroerendergoeddecreet dat er rechtsgevolgen kunnen aan gekoppeld worden en de inventaris dus an sich rechtsgevolgen met zich meebrengt.

Wanneer onroerend goed voldoende goed bewaard is en minstens één van de in het decreet bepaald erfgoedwaarden bezit, kan het worden opgenomen in de vastgestelde inventaris.

Daarnaast moeten de selectiecriteria (zeldzaamheid, herkenbaarheid, representativiteit, ensemblewaarde en contextwaarde) gebruikt worden om af te wegen of het onroerend goed kan worden opgenomen in de vastgestelde inventaris (dat kan ook als er in hoge mate slechts één criterium vervult).

¹⁴² Stad Leuven, Stedenbouwkundige Verordening Erfgoed, Definitief vastgesteld door de gemeenteraad op 22 oktober 2018, van kracht op 7 januari 2019, artikel 1.3.1

¹⁴³ Stedenbouwkundige voorschriften RUP stadslandschap (Brugge), plan stadslandschap §2 "advies erfgoedwaarde".

¹⁴⁴ Ibid, artikel 0.3.

¹⁴⁵ Ibid, artikel 0.4.

¹⁴⁶ Ibid, artikel 0.

Een loutere inventaris (niet-vastgestelde inventarissen) kan echt wel worden meegenomen in een lokaal erfgoedbeleid via andere (lokale) instrumenten uit bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening, zodat er via een omweg toch rechtsgevolgen kunnen worden gekoppeld aan niet-vastgestelde inventarissen.

Volgens rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen staat of valt een erfgoedwaarde niet met de opname op een inventaris of de bescherming ervan. Erfgoedwaarden vloeien voort uit de feitelijke kenmerken van het pand. In het kader van de goede ruimtelijke ordening (meer bepaald, beleidsmatige gewenste ontwikkelingen en cultuurhistorische aspecten), is de vergunningverlenende overheid steeds verplicht om op een concrete wijze te onderzoeken of het aangevraagde daarmee verenigbaar is met de erfgoedwaarden (los van de vraag of het pand al dan niet is opgenomen in een inventaris en de vraag of deze inventaris al dan niet is vastgesteld). Uit deze rechtspraak vloeit dus eigenlijk al voort dat vergunningverlenende overheden steeds een algemene erfgoedtoets dienen uit te oefenen.

Bij verordeningen kan dezelfde redenering gelden, maar dan met verwijzing naar de regelgeving over verordeningen waarbij erfgoedwaarden kunnen worden beschermd omwille van hun “fraaiheid en esthetische waarde” of omwille van de “versterking van de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen”.

Gemeenten kunnen bijgevolg op grond van een algemene erfgoedtoets of van een goede ruimtelijke ordening rechtsgevolgen koppelen aan niet-vastgestelde inventarissen of aan niet-geïntariseerde onroerende goederen via een RUP of verordening. Echter krijgt de betreffende niet-vastgestelde inventaris geen ‘vastgesteld’ statuut ten gevolge van het RUP of de verordening, doch krijgen ze wel enigszins een juridische waarde doordat ze bij RUP of verordening zijn gebruikt als basis voor rechtsgevolgen.

Voorbeelden van rechtsgevolgen die al door sommige gemeenten worden gekoppeld aan de vastgestelde inventaris (en zelfs aan de eigen niet-vastgestelde inventaris) zijn:

- Algemeen sloopverbod
- Algemene zorgplicht
- Dragende structuren vervangen met respect voor de historische typologie
- Verbod op verkavelen van historisch waardevolle tuinen, parken of domeinen
- Afwijkingen op voorschriften omwille van erfgoedwaarde
- Algemene erfgoedtoets

Uit het bovenstaande kunnen we concluderen dat sommige gemeenten de bestaande rechtsgevolgen in hun eigen gemeentelijk beleid (via verordeningen of RUP) verder verfijnen (of zelfs verstrengen) en daarbij extra voorschriften bepalen waarmee de burger dient rekening te houden (bijvoorbeeld zoals voorwaarden gekoppeld aan het vergunnen van de gevel- en dakwerken¹⁴⁷).

3.4.2. Onderzoeksvraag 2: over welke instrumenten beschikken de lokale besturen op dit moment om rechtsgevolgen te koppelen aan vastgestelde inventarissen?

Wat voor mogelijkheden en instrumenten bestaan er op lokaal niveau om een eigen onroenderfgoedbeleid te verwezenlijken binnen de bestaande regelgeving?

Er kunnen tal van instrumenten worden ingezet om een bepaald beleid te verwezenlijken. Wanneer we denken aan instrumenten die nuttig zijn om rechtsgevolgen te koppelen aan vastgestelde inventarissen, denken we als eerste aan de verordenende instrumenten die juridisch bindend zijn, zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen. Ook de vergunningverlening op zich kan als een juridisch bindend instrument worden ingezet, aangezien er lasten of voorwaarden bij vergunningen kunnen worden opgelegd door de vergunningverlenende overheid.

¹⁴⁷ Omvattende bijvoorbeeld gevelbekleding, buitenisolatie en buitenschrijnwerk, glaswerk, sierelementen, dakbedekking, dakkapellen, schoorstenen, winkelpui,...

Verordende instrumenten zijn echter niet de enige instrumenten die 'gevolgen' kunnen teweegbrengen. Zo zijn er de visie-instrumenten die een bepaalde visie of beleid vooropstellen, zonder dat deze documenten an sich juridisch bindende bepalingen omvatten. Voorbeelden daarvan zijn beleidsplannen, masterplannen, onroerendergoedrichtplannen, maar ook eigen niet-vastgestelde inventarissen. Door deze instrumenten te verwerken of om te zetten naar een verordenend instrument, kunnen er toch enigszins juridisch bindende gevolgen aan worden gekoppeld. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen hier een rol in spelen. Visie-instrumenten kunnen er eveneens toe leiden dat de burger met deze beleidsvisie in aanraking komt, wat ook kan bijdragen tot meer bewustmaking, hoewel dit niet het meest efficiënte instrument daartoe is.

Om meer bewustmaking te creëren zijn er ook nog andere instrumenten die kunnen worden ingezet. Deze instrumenten dienen om een draagvlak te creëren bij de burgers en ervoor te zorgen dat er meer bewustwording wordt gecreëerd rond (beschermd en/of vastgesteld geïnventariseerd) erfgoed. Hierbij kan worden gedacht aan vooroverleg, subsidieverlening, kwaliteitskamers (bijvoorbeeld GEEOE), een 'erfgoedloket', etc.

Deze opsomming vormt een greep uit de antwoorden die wij kregen vanuit de lokale besturen. Er is ook een grote kloof tussen 'grotere' steden en gemeenten en 'kleinere' steden en gemeenten en welke instrumenten zij (kunnen) toepassen.

3.4.2.1. Verordenende instrumenten

1. Ruimtelijk uitvoeringsplan

Een eerste instrument waarmee wordt gewerkt om een lokaal beleid inzake onroerend erfgoed op poten te zetten is de opmaak van een thematisch RUP of de verankering van erfgoed in een RUP.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) zijn geëigende instrumenten om de ruimtelijke ordening van een gebied vast te leggen. Deze uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen of beleidsplannen.¹⁴⁸ Krachtens artikel 2.2.5 §1 tweede lid VCRO, heeft het grafische plan dat aan geeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordende kracht. Uiteraard dienen deze ruimtelijke uitvoeringsplannen te zijn vastgesteld/goedgekeurd alvorens deze effectief verordende kracht hebben.

Het voordeel van ruimtelijke uitvoeringsplannen is dat deze kunnen worden opgemaakt voor gelijk welk deel van het grondgebied van de bevoegde overheid. Deze uitvoeringsplannen kunnen dus zowel thematisch zijn (waarbij met een thema wordt gewerkt zoals bijvoorbeeld onroerend erfgoed) of deze kunnen gebiedsdekkend zijn.

Een voorbeeld van een thematisch RUP is het RUP stadslandschap¹⁴⁹. De binnenstad werd in 2000 opgenomen op de lijst van werelderfgoed als eindpunt van een jarenlange voorbereiding.¹⁵⁰ In 2012 werd een managementplan voor de Unesco-zone goedgekeurd, waarbij een visienota en plan van aanpak werd geformuleerd voor het behoud en het beheer van het werelderfgoed. Het instrument die hiervoor zou worden ingezet zou een thematisch RUP worden met betrekking tot het stadslandschap, waarbij de focus ligt op de stadslandschappelijke hoofdstructuren van de binnenstad juridisch verankerd in één thematisch RUP dat de verschillende deelcomponenten (hoofdstraten, poorten, vesten, waterstructuur,...) van het stadslandschap in samenhang behandelt.¹⁵¹ Hierbij wordt ook rekening gehouden met de in de Inventaris van het bouwkundig erfgoed, opgemaakt door het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed (VIOE),

¹⁴⁸ LEENDERS I., TOLLENAERE V., COOPMAN O., VANHERCK K., VAN ASSCHE P., VAN ACKER F., DE WOLF G., JOPPEN L., VANSANT P., 2020: *Zakboekje Ruimtelijke Ordening*, Wolter Kluwer, Mechelen, p 271.

¹⁴⁹ Gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) Stadslandschap, stad Brugge, goedgekeurd door de deputatie op 12 september 2017.

¹⁵⁰ RUP Stadslandschap, toelichtende nota, p 7.

¹⁵¹ Ibid, p 7-8.

waarvan de binnenstad zo een 3.522 panden telt.¹⁵²

De stedenbouwkundige voorschriften van het RUP omvat een “plan erfgoedwaardering”, wat een overdruk vormt die de wenselijkheid van behoud tot op perceelsniveau juridisch verankert op basis van de erfgoedwaarderingsskaart (het resultaat van doorgedreven inventarisatie). Voor de binnenstad werd per pand een specifieke architectuurhistorische waardebeoordeling geformuleerd, enerzijds vanuit de individuele erfgoedwaarde van het pand, anderzijds vanuit de rol die het pand in het stadslandschap vervult. De waardebeoordeling gebeurt in 6 categorieën, gaande van icoongebouwen over gebouwen met hoge erfgoedwaarde en/of landdchappelijke waarde tot neutrale of niet-passende gebouwen. De gradaties van behoud opgenomen voor elk van deze categorieën worden in het plan erfgoedwaardering vertaald naar specifieke behoudsvoorschriften.¹⁵³

Daarnaast bevatten de stedenbouwkundige voorschriften een “plan stedelijk profiel” (waaraan een verordenend grafisch plan is gekoppeld), die voorschriften formuleert in het kader van het beheer van het stadslandschap. Het bestaande stadslandschap wordt behouden en de inbreng van nieuwe hedendaagse ontwikkelingen wordt mogelijk gemaakt met respect voor dit bestaande stadslandschap. Er wordt uitspraak gedaan over de mogelijkheid tot wijzigingen, renovatie en nieuwbouw op voorwaarde dat het erop volgende project zich beter inpast in het stedelijk landschap.¹⁵⁴

Deze ruimtelijke uitvoeringsplannen bevatten concrete stedenbouwkundige voorschriften die betrekking hebben op de bestemming, inrichting of het beheer van een specifiek gebied.

Het voordeel van een RUP is dat hierin ook voorschriften kunnen worden opgenomen welke alle aspecten behandelen die in een verordening ook kan opgenomen. Ook een RUP kan dus aspecten van beeldkwaliteit zoals bouwhoogtes, materialen, kleuren, etc vastleggen.

Evenwel een groot verschil met het instrument van de verordening (zie infra) is dat een RUP gebiedsspecifiek kan werken (hoewel een stedenbouwkundige verordening eveneens in theorie betrekking kan hebben tot het gehele grondgebied of een deel van het grondgebied van een gemeente, doch in de praktijk vooral het gehele grondgebied dekt). Een RUP bevat in tegenstelling tot een verordening ook een verordenend grafisch plan, waarop bestemmingszones met specifieke inrichtings- en beheersvoorschriften kunnen worden vastgelegd. Hierdoor kunnen de voorschriften van een RUP gemakkelijker inspelen op de specifieke kenmerken en potenties van een relic en zijn omgeving.

Het nadeel van een RUP is dat dit een complexe procedure dient te doorlopen welke veel tijd in beslag neemt en financieel gezien ook zwaar weegt. Daarom dat meestal enkel de ‘grotere’ steden en gemeenten, wat uit onze bevragingen blijkt, hun beleid over onroerend erfgoed vastleggen in een RUP.

- Startnota RUP Pittem
- Thematisch RUP Brugge ‘Stadslandschap’¹⁵⁵

Met de opmaak van dergelijk RUP kunnen rechtsgevolgen worden gekoppeld (via de stedenbouwkundige voorschriften) aan erfgoed dat opgenomen is in een vastgestelde inventaris, of kan zelf een beschrijving van erfgoedwaarde worden waarde gegeven aan onroerende goederen welke (nog) niet zijn opgenomen in een vastgestelde inventaris.

Tijdens onze workshops wordt door de grotere steden wel aangegeven dat hiermee zeker en vast een beleid vorm kan worden gegeven. Dit is vermoedelijk ook één van de redenen waarom de eigenlijke vastgestelde

¹⁵² Ibid, p 40.

¹⁵³ RUP Stadslandschap, stad Brugge, stedenbouwkundige voorschriften, p 2.

¹⁵⁴ Ibid, p 15.

¹⁵⁵ Gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) Stadslandschap, stad Brugge, goedgekeurd door de deputatie op 12 september 2017.

inventaris minder interessant is voor deze steden, en waarom zij niet meteen geneigd zijn om onroerendergoedgemeente te worden. Zij beschikken namelijk al over heel wat mogelijkheden (los van de geëffende paden gecreëerd door Vlaanderen) om met erfgoed om te gaan.

Het voordeel van een RUP, alsook van een stedenbouwkundige verordening, is dat een beroepsinstantie ook gebonden is aan deze regeling. Wat bij bijvoorbeeld een beleidsmatig gewenste ontwikkeling niet steeds het geval is.¹⁵⁶

2. Stedenbouwkundige verordening

Artikel 2.3.2 §2 lid 1 en 2 VCRO bepaalt dat het voor gemeenten mogelijk is stedenbouwkundige verordeningen vast te stellen voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel en waarbij technische en financiële lasten kunnen worden opgelegd voor de vergunningsaanvrager.

‘De gemeenteraad kan stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor de materie omschreven in artikel 2.3.1, in artikel 4.2.5 en in artikel 4.4.1 §3 tweede lid, voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel waarvan hij de grenzen bepaalt met naleving van de door de Vlaamse Regering en de provincieraad vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen.

Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen de aanvrager van een omgevingsvergunning technische en financiële lasten opleggen. Alle lasten die in artikel 75 tot en met 77 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning vermeld worden, kunnen door middel van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op algemene wijze opgelegd worden.’

Stedenbouwkundige verordeningen bevatten voorschriften, die juridisch bindend zijn. De inhoud van een stedenbouwkundige verordening wordt sterk geregeld en wordt weergegeven in artikel 2.3.1 VCRO:

‘De Vlaamse Regering kan gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor een deel van of voor het hele gewest. Die verordeningen bevatten de nodige stedenbouwkundige voorschriften om te zorgen voor:

- 1° de gezondheid, de instandhouding, de stevigheid, de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, en ook hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstroming;*
- 2° de thermische en akoestische kwaliteit van de bouwwerken, de energiebesparingen en de energieretourwinning, de uitbouw van collectieve energievoorzieningen waarop desgevallend verplicht moet worden aangesloten;*
- 3° de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, evenals het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit;*
- 4° de aanleg van voorzieningen, met name de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, de verwarming, de telecommunicatie, de opvang van afvalwater en regenwater, de afvalophaling en de windmolens;*
- 5° de bewoonbaarheid van de woningen;*
- 6° het verbieden van werken waarvoor een omgevingsvergunning vereist is op bepaalde uren en dagen met het oog op het behoud van de leefkwaliteit en de doorgang van het langzaam verkeer;*
- 7° de toegang voor personen met een functiebeperking tot al dan niet bebouwde onroerende goederen of delen ervan toegankelijk voor het publiek, tot installaties en wegen;*
- 8° de gebruiksveiligheid van een goed dat toegankelijk is voor het publiek;*

¹⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Omz. Prov. Vlaams Brabant 7 januari 2021 betreffende de gemeentelijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de beoordeling van stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen in graad van beroep, <https://www.vlaamsbrabant.be/sites/default/files/media/files/2021-01/omzendbrief-beleidsmatig-gewenste-ontwikkelingen-dt-210107.pdf> en Omz. Prov. Antwerpen 3 september 2020 van de provincie betreffende beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, <https://www.provincieantwerpen.be/aanbod/drem/dienst-stedenbouwkundige-beroepen/omgevingsberoepen/info-gemeenten.html> .

- 9° de maatregelen inzake het ruimtelijk begrenzen van milieuhinder en het waarborgen van een adequate waterhuishouding;
- 10° de aanleg van groen en beplantingen;
- 11° de bewerkstelling van een vermenging van kavels, woningen en woonvoorzieningen die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen, met dien verstande dat voorschriften betreffende de creatie van een bescheiden woonaanbod opgenomen worden in bijzondere verordeningen, onder de voorwaarden, vermeld in boek 4, titel 2, hoofdstuk 1, afdeling 1, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;
- 12° de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen;
- 13° ...

Die stedenbouwkundige verordeningen kunnen betrekking hebben op de bouwwerken en installaties boven en onder de grond, op de publiciteitsinrichtingen, de antennes, de leidingen, de afsluitingen, de opslagplaatsen, de onbebouwde terreinen, de wijziging van het reliëf van de bodem, en de inrichting van ruimten ten behoeve van het verkeer en het parkeren van voertuigen buiten de openbare weg.

De stedenbouwkundige verordeningen kunnen:

- 1° functiewijzigingen die in beginsel toegelaten zijn, uitsluiten, of aan dergelijke functiewijzigingen voorwaarden verbinden;
 - 2° het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw regelen;
 - 3° normen bevatten betreffende de oppervlakte van functies en de afmetingen van gebouwen, constructies of publiciteitsinrichtingen.'
- ...

Het woord stedenbouwkundige verordening zegt het al zelf, dit rechtsmiddel heeft verordenende kracht. Iedereen moet ze toepassen bij de beslissingen die in dat verband genomen worden, dus ook instanties die in beroep een uitspraak zouden doen. Het verlenen van een vergunning in strijd met de bepalingen van een stedenbouwkundige verordening maakt volgens de Raad van State zelfs machtsoverschrijding uit (RvS, Libert, nr. 9617, 9 oktober 1962)

In het kader van een ruimtelijk erfgoedbeleid kan een verordening o.a. worden ingezet om 'de fraaiheid en esthetische waarde' van de relictten te garanderen en om bepaalde voor het erfgoed schadelijke functiewijzigingen te verbieden.

Het voordeel van een stedenbouwkundige verordening ten opzichte van een RUP bestaat erin dat een verordening een beperktere procedure dient te doorlopen, daar geen grafisch plan dient te worden opgemaakt en de procedure iets minder omvangrijk is. Het college van burgemeester en schepenen is belast met de opmaak van gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen en neemt de nodige maatregelen tot opmaak, het ontwerp wordt voor advies voorgelegd aan het departement, de deputatie en aan de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening. Daarna wordt het ontwerp aan een openbaar onderzoek onderworpen. De gemeenteraad kan tenslotte de verordening definitief vaststellen en bezorgen aan de deputatie en het departement (die nog eventueel kan schorsen).¹⁵⁷

In de zorg voor erfgoed kan een stedenbouwkundige verordening een zinvol instrument zijn wanneer generieke technische of esthetische voorschriften voor een duidelijk te omschrijven gebied aangewezen zijn. Een groot deel van de werken die een impact hebben op de beeldkwaliteit van het erfgoed zijn echter niet vergunningsplichtig of zijn meldingsplichtig geworden of vrijgesteld van vergunningsplicht.

Zoals hoger reeds bepaald kon een lokaal bestuur vóór de decreetswijziging van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie via een stedenbouwkundige verordening deze niet-vergunningsplichtige handelingen alsnog vergunningsplichtig maken krachtens het vroegere artikel 4.2.5 VCRO. Na de decreetswijziging waarbij artikel 4.2.5 VCRO werd aangepast, werd "de

¹⁵⁷ Artikel 2.3.2 §2 lid 5-8 VCRO.

vergunningsplichtige handelingen aanvullen” geschrapt. Provincies en gemeenten kunnen niet-vergunningsplichtige handelingen niet meer omzetten in vergunningsplichtige handelingen via verordeningen.

Hoger werd ook reeds gewezen op het feit dat niet-vergunningsplichtige handelingen sindsdien niet meer worden beschouwd als strijdig met de voorschriften van het gewestplan, plannen van aanleg, uitvoeringsplannen of verkavelingsplannen, tenzij deze voorschriften dit uitdrukkelijk en specifiek beperken of verbieden, doch kunnen er in stedenbouwkundige verordeningen wél voorschriften worden bepaald met betrekking tot die niet-vergunningsplichtige handelingen, voorzover deze verenigbaar zijn met de bepalingen uit de VCRO.

Vele steden en gemeenten werken reeds met stedenbouwkundige verordeningen waarin zij aan het door de Vlaamse overheid vastgesteld onroerend erfgoed extra rechtsgevolgen koppelt, of waarin zij naast de Vlaamse vastgestelde inventaris een eigen inventaris onroerend erfgoed creëert en hieraan rechtsgevolgen koppelt, zoals in onderzoeksvraag 1 besproken met het aanhalen van enkele voorbeelden.

3. Lasten of voorwaarden bij een vergunning¹⁵⁸

In omgevingsvergunningen en verordeningen wordt vaak gewerkt met ‘lasten’. Hoe kunnen die lasten gebruikt worden in het kader van (vastgesteld geïnventariseerd) erfgoed?

Lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de vergunning uit die vergunning haalt, en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen.

Voorwaarden daarentegen dienen om een vergunningsaanvraag verenigbaar te maken met de goede ruimtelijke ordening. (zie verder).

Een last strekt ertoe om de voordelen van een verenigbare aanvraag toch (deels) ten gunste van de vergunningverlenende overheid toe te laten komen. Ze vormen een soort ‘compensatie’ voor de overheid voor de bijkomende taken die zij dient te vervullen bij het toekennen van een omgevingsvergunning (het ‘nadeel’ voor de overheid) en het voordeel dat de begunstigten van een omgevingsvergunning krijgen.

Decretaal wordt geen limitatieve opsomming gegeven van welke soorten lasten men kan opleggen in een omgevingsvergunning. Er zijn twee categorieën van lasten: financiële lasten en materiële lasten. Er wordt algemeen aangenomen dat lasten betrekking kunnen hebben op:

- Financiële waarborg (financiële last), is een billijke vergoeding voor een specifieke tegenprestatie die de overheid zelf levert in het persoonlijk belang van de burger, waarvan deze een individueel voordeel geniet en is dus een retributie (geen belasting). De financiële last staat in verhouding met de werkelijke kost van de tegenprestatie vanwege de overheid.
- De verwezenlijking of de renovatie van wegen, groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of woningen, op kosten van de vergunninghouder (materiële last).
- De bewerkstelling van een vermenging van kavels die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen op grond van de grootte van de kavels, respectievelijk de typologie, de kwaliteit, de vloeroppervlakte, het volume of de lokalenindeling van de daarop op te richten woningen of op te stellen vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt (materiële last)
- Gratis, vrije en onbelaste overdracht van eigendom aan de vergunningverlenende overheid van bijvoorbeeld openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, etc (materiële last).
- ...

Het opleggen van lasten is aan bepaalde voorwaarden onderworpen:

- Lasten dienen in verhouding te staan tot de vergunde handelingen, rekening houdend met het voordeel

¹⁵⁸ VANDEKERCKHOVE B., DE WAELE A., MEEUS R., MORISSE B. (2019) Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen, rapport Departement omgeving; Artikel 71-77 van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *Belgisch Staatsblad* 23 oktober 2014, (inwerkingtreding 23 februari 2017).

dat de begunstigde krijgt door het verlenen van een omgevingsvergunning en het nadeel die dit voor het bestuur meebrengt. Hierbij dient tevens te worden rekening gehouden met de ontwikkelingsmarge van de ontwikkelaar.

- Lasten dienen te kunnen worden verwezenlijkt door de vergunningsaanvrager, waarbij het vervullen van de last niet volledig en enkel aan de wil van derden mag worden overgelaten. De last dient aldus door vergunningsaanvrager zelf te worden verwezenlijkt of hij dient opdracht te kunnen geven tot verwezenlijking.
- Lasten dienen verband te houden met de vergunde werken.

De vraag of financiële lasten kunnen worden opgelegd met betrekking tot (vastgesteld geïnventariseerd) onroerend erfgoed is niet eenvoudig te beantwoorden, rekening houdend met de voorwaarden waaraan lasten zijn onderworpen.

Kan een financiële last worden opgelegd aan een vergunningsaanvrager wanneer hij met de vergunning erfgoedwaarden kan doen tenietgaan, terwijl de lokale vergunningverlenende overheid net het beleid voert dat (vastgesteld geïnventariseerd) onroerend erfgoed zoveel mogelijk dient te worden behouden?

Het is moeilijk om te verantwoorden wat dan 'het verband met de vergunde werken' is. Anderzijds zou kunnen worden geargumenteed dat het verband kan bestaan uit compensatie. Bijvoorbeeld wanneer de vergunningsaanvrager een financiële last voldoet aan een 'erfgoedfonds' van de gemeente. De gemeente kan elders het verlies van de erfgoedwaarden in dat specifieke vergunningsdossier compenseren door bijvoorbeeld in bepaalde gevallen haar subsidiebeleid met betrekking tot erfgoed elders erfgoedwaarden te ondersteunen. Dit zou een manier kunnen zijn om wanneer het bouwkundig technisch niet mogelijk is of onredelijk is om te verbouwen/slopen maar de erfgoedwaarden te behouden, toch nog enigszins in een ondersteuning van het erfgoedbeleid van de gemeenten te voorzien.

Deze zienswijze blijft uiteraard voor interpretatie vatbaar. Misschien kan de decreetgever in dergelijke mogelijkheden voorzien, wat een eerste vorm van oplossing kan betekenen voor het financieringsprobleem die gepaard gaat met het doorschuiven van de vaststellingsbevoegdheid en/of bevoegdheid tot het koppelen van rechtsgevolgen.

Daarnaast kan de voorwaarde dat de financiële last 'moet overeenstemmen met het ontvangen bedrag met de werkelijke uitgave' moeilijkheden geven. Mogelijks kan het bedrag dat de vergunningsaanvrager 'wint', doordat er geen rekening kan worden gehouden met de erfgoedwaarden¹⁵⁹, als compensatie storten aan het 'erfgoedfonds' van de gemeente. Echter zal dit moeilijk te bepalen zijn. De werkelijke uitgaven of de werkelijke winst kan niet exact worden bepaald. Ook hier kan de decreetgever mogelijks een rol spelen om financiële lasten mogelijk te maken door bepaalde barema's te hanteren?

De materiële lasten kunnen uiteraard wel eenvoudiger worden toegepast. Dat kan bijvoorbeeld gaan om bepaalde erfgoedwaarden in stand te houden.

3.4.2.2. *Visie-instrumenten*

1. *Beleidsplannen*

Beleidsplannen geven de langetermijnvisie weer op de ontwikkeling van een bepaald gebied of thematiek. Zij moeten voor een samenhangend en gericht beleid zorgen en vormen het kader waarnaar de uitvoerende instrumenten zich moeten richten (zie bovenstaande verordenende instrumenten). Ze kunnen worden opge maakt voor een specifiek thema, zoals bijvoorbeeld onroerend erfgoed. Beleidsplannen zijn bindend voor de overheid, maar kunnen op zichzelf staand geen verordenend karakter hebben ten aanzien van de burger. Bij de motivatie van beslissingen over bijvoorbeeld vergunningsaanvragen, kan met andere woorden niet recht-

¹⁵⁹ Bijvoorbeeld omdat dit bouwkundig technisch niet mogelijk is of omdat het onredelijk is om de erfgoedwaarden te behouden.

streeks naar het beleidsplan worden verwezen (doch kan worden rekening gehouden met eventuele beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, zie verder).

Wanneer we spreken over beleidsplannen, is het eerste waar we aan denken de vroegere ruimtelijke structuurplannen (nu: ruimtelijke beleidsplannen)¹⁶⁰. Beleidsplannen ruimte kunnen worden opgemaakt op de drie klassieke niveaus van Vlaams Gewest, provincies tot gemeenten. Ook lokale besturen kunnen aldus een eigen beleidsplan opmaken, waarin zij de lokale uitdagingen beschrijven die zij wensen aan te gaan en te realiseren, gesteund op onderzoeksrapporten.

Een beleidsplan bestaat verplicht uit drie delen¹⁶¹:

- Een strategische visie, die beschrijft waar de gemeente de komende decennia op ruimtelijk vlak rond wil werken. Het gaat dan om het formuleren van een langetermijnvisie in ruimtelijke ontwikkeling waarrond de komende opeenvolgende gemeentebesturen zullen werken.
- Minstens één, maar wellicht meerdere beleidskaders, waarin thematisch of gebiedsgericht wordt beschreven hoe de strategische visie of de vooropgestelde gewenste ruimtelijke ontwikkeling zal worden verwezenlijkt.
- Welke acties nodig zijn om beleidskaders daadwerkelijk uit te voeren. Het gaat hier om engagementen van de overheid zelf én hun partners (andere overheden, burgers, bedrijven, het middenveld, etc).

Het onroerend erfgoed maakt deel uit van de ruimte en kan dus ook worden meegenomen in dergelijke visievorming. Op die manier wordt erfgoed in relatie tot andere beleidsdomeinen (ruimtelijke ordening) bekeken.

Toch kan het aangewezen zijn om erfgoedbeleidsplannen mogelijk te maken die louter specifiek focussen op onroerend erfgoed. In het kader van onroerend erfgoed is een 'beleidsplan' ook niet zo onbekend. Zo is één van de voorwaarden om erkend te worden en te blijven als intergemeentelijke onroenderfgoeddienst, dat 'een *onroenderfgoedbeleidsplan*' moet worden ingediend 'dat het actief behoud van het onroerend erfgoed op het grondgebied van de aangesloten gemeenten voor ogen heeft en complementair is aan het Vlaamse onroenderfgoedbeleid.'¹⁶²

Ook onroenderfgoedgemeenten moeten beschikken over een '*onderbouwde beleidsvisie die het actief behoud, het gebruik en de herbestemming van het onroerend erfgoed op haar grondgebied voor ogen heeft en die complementair is aan het Vlaamse onroenderfgoedbeleid en die al de volgende voorwaarden vervult*'.¹⁶³

Deze bepalingen nemen uiteraard niet weg, dat ook andere gemeenten een beleidsplan kunnen vooropstellen die zich focust op onroerend erfgoed.

2. Masterplannen

Masterplannen zijn niet juridisch bindende instrumenten die bijvoorbeeld een RUP kunnen voorafgaan. Een masterplan kan worden opgeteld om verschillende opties voor herbestemming, gedeeltelijke afbraak en uitbreiding van onroerend erfgoed via een ontwerpend onderzoek af te toetsen aan de erfgoedwaarden van het betreffende onroerend erfgoed.

Een masterplan kan een voorbeeld zijn van 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' (zie verder).

¹⁶⁰ Artikel 2.1.1 – 2.1.13 VCRO.

¹⁶¹ BUIJS X., RASSCHAERT W., VERBESTEL K., DEDRIE L., Wegwijs in het gemeentelijk ruimtelijk beleid, 2020, p 14.

¹⁶² Artikel 3.3.2. B. VI. Reg. 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, BS 27 oktober 2014.

¹⁶³ Ibid, artikel 3.2.1.

3. Onroerendergoedrichtplannen

Een onroerendergoedrichtplan is een instrument om erfgoed te behouden en te ontwikkelen voor de toekomst. Hieraan zijn geen juridische gevolgen gekoppeld. Uit de workshops blijkt dat er niet zo vaak gebruik wordt gemaakt van de onroerendergoedrichtplannen. De voorkeur gaat naar verordende instrumenten. Dit kan als basis gebruikt worden voor de afbakening van een erfgoedlandschap in een RUP.

Onroerendergoedrichtplannen bestaan als beleidsinstrument sinds 2015. Deze plannen komen tot stand op initiatief van en in samenwerking met belanghebbenden. In het voorjaar van 2019 zijn twee onroerendergoedrichtplannen goedgekeurd. Een eerste plan formuleert een toekomstvisie voor de mergelgroeven in Riemst en is het resultaat van een samenwerking tussen het agentschap Onroerend Erfgoed, het agentschap Natuur en Bos, de IOED Oost-Haspengouw en Voeren, de gemeente Riemst, de plaatselijke erfgoedgemeenschap van de 'berglopers' en de lokale bevolking. Aan een tweede richtplan over de hoogstamboomgaarden in Haspengouw en Voeren werkte een nog grotere groep belanghebbenden mee uit verschillende beleidsniveaus en beleidsvelden (landbouw, natuur, onroerend erfgoed, ruimte, toerisme, ...). Het instrument zorgt ervoor dat alle betrokkenen samen in dezelfde richting kijken.¹⁶⁴

Dit beleidsveldoverschrijdend karakter van onroerendergoedrichtplannen, is iets waar in alle instrumenten zou moeten naar gestreefd worden.

4. Eigen niet-vastgestelde inventarissen

Hoger werd al uiteengezet dat in principe onroerende goederen opgenomen in een inventaris geen rechtsgevolgen met zich meebrengen. Enkel vastgestelde inventarissen hebben immers een juridisch statuut op grond van het Onroerendergoeddecreet dat rechtsgevolgen met zich meebrengt. Niet-vastgestelde inventarissen zijn in principe dus niet juridisch bindend. De opmaak van een eigen inventaris is op zich dus onvoldoende om een eigen erfgoedbeleid uit te tekenen.

Toch kan het opmaken van eigen (niet-vastgestelde) inventarissen bijzonder nuttig zijn. Zo kan men in de betrokken gemeente een duidelijk beeld hebben van de erfgoedwaarden en erfgoedkenmerken van panden binnen de gemeente, die actueler is dan die van de vastgestelde inventarissen. Bovendien kan de gemeente met andere eigen instrumenten, via een RUP of verordening, deze eigen (niet-vastgestelde) inventarissen inzetten als aanknopingspunt om toch in bepaalde rechtsgevolgen te voorzien en dus een eigen erfgoedbeleid uit te tekenen. Daarvoor kan een beroep worden gedaan op de principes van de goede ruimtelijke ordening (cultuurhistorische aspecten) en de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken. (zie hoger).

5. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vloeien voort uit de 'goede ruimtelijke ordening'. Artikel 4.3.1 VCRO bepaalt:

§ 1 Een vergunning wordt geweigerd:
1° als het aangevraagde onverenigbaar is met:
[...]
d) een goede ruimtelijke ordening;
[...]

§ 2 De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:
1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhis-

¹⁶⁴ Beleidsnota ingediend door Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, *Onroerend erfgoed 2019-2024*, ingediend op 8 november 2019.

torische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4; 2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1°;

b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:

1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;

2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is.

3° [...]

Wat zijn beleidsmatig gewenste ontwikkelingen? Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn bedoeld om te verwijzen naar inhoudelijke visie-elementen die in verschillende documenten van de gemeenten terug te vinden zijn, zoals bijvoorbeeld een structuurplan/beleidsplan, een masterplan, een voorontwerp van RUP, een omzendbrief, een onroerendergoedrichtplan, etc. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen wijzen dan op mogelijkheden en beperkingen. Ook een niet-vastgestelde inventaris kan o.i. worden gezien als een document die inhoudelijk 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' met zich meebrengen. Deze inventarissen worden immers vaak opgemaakt zodat voor wat betreft de goederen die in deze inventarissen worden opgenomen, het behoud van de waardevolle elementen voorop staat.

Het is echter niet de bedoeling dat gemeenten eigenhandig documenten opstellen met de titel "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" en dit document zien als een alternatief ordeningsinstrument, naast bijvoorbeeld ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn niet juridisch bindend, ze bevatten géén verordenende voorschriften.¹⁶⁵ Bij elke vergunningsaanvraag blijft het belangrijk dat alle elementen worden beoordeeld (overeenstemming met de voorschriften, bepaalde eisen uit de wetgeving opgelegd en daarnaast ook een toetsing aan de goede ruimtelijke ordening. De toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften blijft primeren.¹⁶⁶

Door de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt ook verwacht dat beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kenbaar kunnen zijn voor de burger¹⁶⁷, maar ook dat ze binnen een redelijke termijn minstens worden vermeld in verordenende instrumenten¹⁶⁸.

Daarnaast zijn er twee provincies¹⁶⁹ die voorwaarden stellen aan documenten die louter beleidsmatig gewenste ontwikkelingen formuleren vooraleer zij met deze documenten rekening houden bij de beoordeling van omgevingsvergunningsaanvragen in graad van beroep. Aangezien beleidsmatig gewenste ontwikkelingen geen verordenend karakter hebben, is de bevoegde overheid in beroep er niet door gebonden. Zij kan een andersluidend oordeel vellen over de goede ruimtelijke ordening.

De deputaties van deze provincies verbinden zich er via hun omzendbrieven toe om rekening te houden met

¹⁶⁵ Het volstaat dus niet om louter door te verwijzen naar een document met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, een omgevingsvergunningsaanvraag te weigeren. Visie-elementen moeten concreet worden beargumentteerd.

¹⁶⁶ Departement Omgeving: Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen: een beknopte leidraad, <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Beleidsmatig%20gewenste%20ontwikkelingen.pdf>

¹⁶⁷ RvVb 27 augustus 2013, nr. A.2013.0511.

¹⁶⁸ RvVb 19 mei 2015, nr. A.2015.0302, Vandesande.

¹⁶⁹ Zie bijvoorbeeld de omzendbrief dd. 7 januari 2021 van de Provincie Vlaams Brabant betreffende de gemeentelijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de beoordeling van stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen in graad van beroep en de omzendbrief dd. 3 september 2020 van de provincie betreffende beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.

de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan:

- De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen moeten algemeen bekendgemaakt worden.
- De beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden gerespecteerd (niet in strijd zijn met de verordende voorschriften of met de bestaande plaatselijke aanleg door deze buiten beschouwing te laten, of met de geldende gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en/of beleidsplannen)
- Er moet voldoende gemotiveerd worden of de aanvraag in concreto voldoet aan de beleidsmatig gewenste ontwikkeling.
- De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen worden goedgekeurd door de gemeenteraad.
- Er moet een initiatief volgen om de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen juridisch te verankeren.
- Volgende procedurestappen dienen te worden doorlopen:
 - Vooroverleg met de provinciale administratie
 - Formele kennisgeving aan de deputatie

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn aldus loutere visie-instrumenten waarmee de vergunningsverlenende overheid wel kan rekening houden, maar waarbij telkens in concreto moet worden gemotiveerd waarom het gevraagde al dan niet strookt met de beleidsmatig gewenste ontwikkeling en de goede ruimtelijke ordening. De toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften (verordende instrumenten) blijft primeren.

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen echter wel een inspiratiebron vormen om in verordende instrumenten juridisch bindende voorschriften te bepalen. In die zin kan een erfgoedbeleidsplan een mooi voorbeeld vormen van een instrument met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.

3.4.2.3. Stimulerende instrumenten

1. Vooroverleg

Niets belet de gemeenten om buiten de in normen vervatte verplichtingen eerst in gesprek te gaan met de burger vooraleer bepaalde werken worden gedaan aan onroerende goederen opgenomen in de inventarissen. In dergelijk overleg is er marge voor de uitwisseling van gedachten en meningen, voor het bijsturen van de vergunningsaanvraag nog voor de aanvraag is ingediend, voor stimuleren van zorg voor bepaalde erfgoedelementen, het vragen om een informeel advies bij bepaalde adviesinstanties, etc. Via overleg kunnen visies over projecten worden bijgestuurd. Dergelijk vooroverleg zorgt ervoor dat de uiteindelijke vergunningsaanvraag van hogere kwaliteit zal zijn, dat het draagvlak bij zowel de burger als bij de andere betrokken instanties wordt vergroot wanneer het gaat om bijvoorbeeld die erfgoedelementen, wat dan weer de slaagkansen van het project vergroot.

Door de mogelijkheid aan te bieden aan burgers, om vooraleer zij met een vergunningsaanvraag aankomen, even informeel te overleggen zodat alle bezorgdheden/vragen/opmerkingen rond een pand kunnen worden besproken, creëert de gemeente ook meer draagvlak bij de bevolking rond onroerend erfgoed én kan op die manier de bevolking meer bewust worden gemaakt van de onroerend erfgoed problematiek en het specifieke beleid die de gemeenten voeren.

2. Subsidieverlening

Het verlenen van subsidies kan voor een lokaal bestuur een belangrijk beleidsstimulerend instrument zijn. De visie en doelstellingen die met subsidie voor (gemeentelijk vastgesteld en/of geïnventariseerd) erfgoed zou worden gestimuleerd, kunnen duidelijk maken aan de burger (en daardoor dus ook weer meer draagvlak creëren bij de burger) wat de gemeente belangrijk vindt, welke initiatieven van erfgoedbehoud en -onderhoud de voorkeur genieten, alsook welke objectieve voorwaarden zij aan deze subsidies wensen te koppelen.

Voor veel gemeenten is dit echter niet evident. Uit de workshops bleek dat niet alle gemeenten altijd evenveel middelen en mankracht hebben om in te zetten op een gemeentelijk erfgoedbeleid, laat staan dat zij zouden de middelen hebben om in subsidies te voorzien ter ondersteuning en stimulering van het erfgoedbeleid bij de burger.

3. Kwaliteitskamers (bijvoorbeeld GECOE/adviezen van IOED)

Een kwaliteitskamer kan een rol spelen bij het uitwerken van een ontwerp of van een project. Deze kunnen (mede in het kader van vooroverleg) de burger, maar ook het lokale bestuur begeleiden. Kwaliteitskamers zijn vaak adviescommissies die bestaan uit externe experts die een niet juridisch bindend advies verlenen over projecten of vergunningsaanvragen. Hierbij hoeft het niet specifiek te gaan over “kwaliteitskamers”. Ook de GECORO of de GECOE (zie hoger) of een IOED die de gemeente bijstaat, begeleidt en advies verleent kunnen hier een rol spelen.

4. Erfgoedloket

Tenslotte staat en valt een eigen gemeentelijk erfgoedbeleid en het koppelen van rechtsgevolgen aan (vastgesteld geïnventariseerde) inventarissen met een breed draagvlak en begrip bij de burger. Draagvlak kan enkel worden bereikt, wanneer de burger heel goed wordt geïnformeerd over het belang van erfgoed, wat het erfgoedbeleid van de gemeente precies inhoudt, wat de impact is van dit erfgoedbeleid op de burger of op diens eigendommen, wat de burger zelf kan doen om de erfgoedelementen van diens eigendommen te behouden/onderhouden, etc.

Daarom is het geen slecht idee om hierover informatie te verstrekken via bijvoorbeeld de gemeentelijke websites, voordrachten, informatiemagazines, etc, doch ook het aanbieden van een soort “erfgoedloket” kan nuttig zijn, waar alle informatie kan worden samengebracht. Dergelijk “erfgoedloket” kan dan een doelgroepgericht loket zijn die opgericht wordt ten behoeve van de burger en initiatiefnemers van bepaalde projecten die invloed kunnen hebben op erfgoed. De lokale besturen kunnen dan alle burgers en initiatiefnemers die vragen hebben over erfgoed doorverwijzen naar dit loket, wat kan fungeren als aanspreekpunt die informatie kan verstrekken bij vragen en over de dienstverlening die het loket aanbiedt. De medewerkers van het lokaal bestuur die zich hiermee bezighouden, zullen voeling houden met de materie en met wat er leeft onder burgers en initiatiefnemers die zich met erfgoed bezig houden.

Daarbij kan een lijst worden opgesteld van alle producten en diensten die de gemeente reeds verstrekt in het kader van erfgoed (zoals bijvoorbeeld vooroverleg, subsidie, informatieverlening, etc.). Vervolgens kan het lokaal bestuur spreken met burgers en initiatiefnemers om te horen wat hun veel voorkomende problemen en/of verwachtingen/noden zijn tegenover de dienstverlening van de gemeente. Men kan zich dan de vraag stellen hoe een “erfgoedloket” hierbij kan helpen. We denken dan aan de wijze van informatieverstrekking, de onthaalfunctie, de coördinatie van dossiers tussen verschillende gemeentelijke diensten (erfgoed kan ook in contact komen met de diensten ruimtelijke ordening, natuur, etc.), de communicatie en inspraak met en naar de burger en de initiatiefnemers toe, het uitbouwen van een netwerk (contactpersonen bij andere gemeentelijke diensten, eventueel met hogere bestuursniveaus en zelfs met het agentschap onroerend erfgoed die conform de visienota nog een begeleidende rol op zich zal nemen), het beheer van alle informatie die het erfgoedloket verzamelt, wat de rol is van de gemeente, de coördinatie en uitvoering van het beleid inzake erfgoed ten opzichte van specifieke projecten, etc. Met dit voor ogen, kan de gemeente starten met het opleiden van de medewerkers die zich met het erfgoedloket en/of de gemeentelijke erfgoeddienst zullen bezighouden. De gemeente zorgt ervoor dat de interne communicatie tussen de verschillende diensten wordt geoptimaliseerd.

Ook hier zal echter weer de opmerking van de gemeenten tijdens de workshops betreffende mankracht en middelen een rol spelen.

Besluit: Over welke instrumenten beschikken de lokale besturen op dit moment om rechtsgevolgen te koppelen aan vastgestelde inventarissen?

Vlaanderen engageert zich om de onroerenderfgoedgemeenten meer instrumenten en ondersteuning aan te bieden¹⁷⁰. Welke instrumenten kunnen zij hiervoor inzetten om lokale rechtsgevolgen in de toekomst mogelijk te maken?

¹⁷⁰ visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid, VR 2021 2602 DOC.0194/2BIS, p 15.

Uit het bovenstaande blijkt dat wanneer het gaat om het koppelen van rechtsgevolgen aan (vastgestelde) inventarissen, enkel de verordende instrumenten strikt gezien nuttig zijn. Denk aan ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen, of denk aan lasten of voorwaarden ingezet bij vergunningverlening. Deze instrumenten zijn juridisch bindend.

De andere instrumenten zijn vooral nuttig om gevolgen in ruimere zin teweeg te brengen, zoals bijvoorbeeld meer draagkracht bij de burger, een beter beleid, etc. Denk aan beleidsplannen, masterplannen, onroerenderfgoedrichtplannen, eigen niet-vastgestelde inventarissen, de rol van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, etc. (visie-instrumenten) of aan vooroverleg, subsidies, kwaliteitskamers en het erfgoedloket (stimulerende instrumenten).

In principe zijn de bestaande verordende instrumenten voldoende om juridisch bindende rechtsgevolgen te kunnen koppelen aan (vastgestelde) inventarissen. Men hoeft het warm water niet meer uit te vinden. Echter kan het aangewezen zijn om specifiek te voorzien in een "erfgoedverordening" die de focus legt op erfgoedbeleid, dan erfgoed slechts als onderdeelje op te nemen in een ruimere verordening betreffende ruimtelijke ordening.

3.4.3. Onderzoeksvraag 3: Is het behoud van een generieke set rechtsgevolgen op Vlaams niveau mogelijk als er ook op lokaal niveau rechtsgevolgen zouden bepaald worden? En is het behoud van een generieke set rechtsgevolgen op Vlaams niveau mogelijk als er op lokaal niveau zou vastgesteld worden?

3.4.3.1. *Kunnen de rechtsgevolgen op Vlaams niveau worden behouden als op lokaal niveau rechtsgevolgen worden bepaald?*

Wanneer twee overheden 'normen' bepalen die tegelijkertijd van toepassing kunnen zijn, dan geldt een bepaalde hiërarchie tussen die normen, wanneer deze normen van elkaar verschillen. Dat is wat de 'Hiërarchie der rechtsnormen' wordt genoemd. Dit vloeit voort uit het algemeen rechtsbeginsel '*Lex superior derogat legi inferiori*', wat inhoudt dat de hogere wet de lagere wet buiten werking stelt. Wanneer een lagere norm dus in strijd is met een hogere norm, heeft de hogere norm 'voorrang'. Daarnaast geldt ook nog het algemeen rechtsbeginsel '*Lex specialis derogat legi generali*', wat inhoudt dat de bijzondere wet voorrang heeft op de gewone wet of dat de specifiekere wet voorrang heeft op de algemene wet.

Daarnaast is er in de grondwet een beperkt aantal bepalingen opgenomen waaruit een bepaalde hiërarchie kan worden afgeleid. Daarnaast geven deze bepalingen het legaliteitsbeginsel 'extra kracht.'

Artikel 108 van de Grondwet bepaalt:

'De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.'

Artikel 159 van de Grondwet bepaalt:

'De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.'

Concreet komt de hiërarchie der rechtsnormen dus neer op het onderscheid tussen enerzijds de wetskrachtige normen, waarbij de internationale juridische instrumenten met directe werking¹⁷¹ boven de Grondwet staat en de grondwet boven de bijzondere wetten/decreten/ordonnanties staat en de bijzondere wetten/decreten/ordonnanties boven de gewone wetten/decreten/ordonnanties staan (decreten en ordonnanties hebben kracht van wet en staan in dezelfde hiërarchie en op hetzelfde niveau als federale wetten), en anderzijds de administratieve rechtshandelingen (besluiten en verordeningen), waarbij een volgorde wordt bepaald met als eerste de Koninklijke besluiten en besluiten van de gemeenschaps- of gewestregeringen, daarna de ministeriële besluiten en besluiten van een lid van de gemeenschaps- of gewestregering, daarna provinciale besluiten en daarna gemeentelijke besluiten.

Artikel 2 van het Decreet Lokaal Bestuur¹⁷² bepaalt:

*‘§1 De gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn beogen om op het lokale niveau duurzaam bij te dragen aan het welzijn van de burgers en verzekeren een burger nabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van hun bevoegdheden.
Ze betrekken de inwoners zo veel mogelijk bij het beleid en zorgen voor openheid van bestuur.*

§2 De gemeenten zijn overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang. Voor de verwezenlijking daarvan kunnen ze alle initiatieven nemen. Ze beogen om bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied.

Overeenkomstig artikel 6 §1 VIII tweede lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, oefenen de gemeenten ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd.

Alleen als dat bij decreet uitdrukkelijk is bepaald, kunnen de provincies de medewerking van de gemeenten regelen.

§3 [...]

Voor zover het gaat om ‘aangelegenheden van gemeentelijk belang’ en met het doel tot het bijdragen aan ‘de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied’ kunnen gemeenten uit dit algemeen artikel bevoegdheid putten om rechtsgevolgen te koppelen aan de vastgestelde inventarissen. Gemeenten kunnen in die gevallen immers zelf besluiten, reglementen en verordeningen opstellen om die rechtsgevolgen te doen gelden.

Beslissingen genomen op gemeentelijke niveau hebben echter nooit dezelfde waarde als een decreet die kracht van wet heeft. Wanneer met andere woorden op Vlaams decretaal niveau rechtsgevolgen bepaald worden die gekoppeld worden aan de ‘vastgestelde inventaris’, dan zullen deze decretaal bepaalde rechtsgevolgen ‘voorrang’ hebben op rechtsgevolgen die worden bepaald krachtens gemeentelijke besluiten of verordeningen. Een decreet staat immers op hetzelfde niveau als een wet, waardoor gemeentelijk bepaalde rechtsgevolgen niet zullen kunnen ingaan tegen decretaal bepaalde rechtsgevolgen. Wel zullen de rechtsgevolgen die gemeentelijk worden bepaald, in zoverre ze niet afwijken van de decretaal bepaalde rechtsgevolgen, de algemene regel (decretaal bepaalde rechtsgevolgen) kunnen aanvullen.

¹⁷¹ Cass. 27 mei 1971, Arr. Cass. 1971, 959, “smeerkaas arrest” of “arrest Franco-Suisse Le Ski”, waarbij het Hof oordeelde dat “wanneer het conflict bestaat tussen een landsrechtelijke norm en een internationaalrechtelijke norm die rechtstreeks gevolgen heeft in de interne rechtsorde, de door het verdrag bepaalde regel moet voorgaan” en dat “deze voorrang volgt uit de aard zelf van het bij verdrag bepaald internationaal recht”.

¹⁷² Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *Belgisch Staatsblad*, 15 februari 2018 (inwerkingtreding 1 januari 2019)

3.4.3.2. *Kunnen rechtsgevolgen op Vlaams niveau worden behouden als op lokaal niveau wordt vastgesteld?*

Vaststellen en het koppelen van rechtsgevolgen aan “vastgestelde inventarissen” zijn twee van elkaar te onderscheiden handelingen.

Wanneer een inventaris wordt vastgesteld, bepaalt de regelgeving welke rechtsgevolgen hieraan kunnen worden gekoppeld. De regelgeving bepaalt dus enerzijds:

- *Wie de inventaris kan vaststellen*
- *Welke rechtsgevolgen erdoor wie aan worden gekoppeld. De huidige decretaal bepaalde regelgeving voorziet in bepaalde rechtsgevolgen gekoppeld aan bepaalde vastgestelde inventarissen. Daarnaast hebben lokale gemeenten in principe krachtens het Decreet Lokaal Bestuur de bevoegdheid om andere rechtsgevolgen te koppelen aan bepaalde vastgestelde inventarissen.*

Wanneer op decretaal niveau de bevoegdheid wordt verleend aan onroerenderfgoedgemeenten om op lokaal niveau bepaalde inventarissen (bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen, historische parken en tuinen) vast te stellen, waarbij het niet meer de bedoeling is dat op Vlaams niveau deze inventarissen nog worden vastgesteld, maar waarbij de bestaande vastgestelde inventarissen op Vlaams niveau blijven gelden tot wanneer de betreffende onroerenderfgoedgemeenten deze hebben vervangen door eigen vastgestelde en geactualiseerde inventarissen, houdt dit in dat er decretaal aan twee niveaus de vaststellingsbevoegdheid wordt verleend:

- Het Vlaams niveau voor wat betreft de vaststelling van de landschapsatlas, de inventaris archeologische zones en de GGA's (gebied geen archeologie).
- Het gemeentelijk niveau, doch enkel onroerenderfgoedgemeenten, voor wat betreft de vaststelling van de inventaris bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen en historische parken en tuinen.¹⁷³

De bevoegdheid tot vaststellen wordt op die manier ‘gedelegeerd’ aan de onroerenderfgoedgemeenten, waardoor, zolang de onroerenderfgoedgemeenten de bevoegdheid niet uitoefenen, de laatste op Vlaams niveau vastgestelde inventarissen blijven bestaan. Dit zal als overgangsbepaling dienen te worden opgenomen in het Onroerenderfgoeddecreet.

Wanneer op decretaal niveau rechtsgevolgen worden gekoppeld aan de verschillende vastgestelde inventarissen, zoals deze vandaag bestaan en hierboven werden besproken, neemt dit in principe niet weg dat op lokaal niveau ook rechtsgevolgen kunnen worden gekoppeld aan de door de onroerenderfgoedgemeenten bij delegatie vastgestelde inventarissen. Ook dit kan worden afgeleid uit hoger geciteerd artikel 2 van het Decreet Lokaal Bestuur, zolang deze rechtsgevolgen worden gekoppeld aan de vastgestelde inventarissen omwille van “aangelegenheden van gemeentelijk belang” tot “duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied”

Dit neemt ook niet weg dat op decretaal niveau (algemene) rechtsgevolgen kunnen worden gekoppeld aan vastgestelde inventarissen die ofwel op Vlaams niveau werden vastgesteld ofwel op lokaal niveau werden vastgesteld.

Hoewel op artikel 2 van het Decreet Lokaal Bestuur een beroep kan worden gedaan door lokale besturen om rechtsgevolgen te kunnen koppelen bovenop de op Vlaams niveau bepaalde rechtsgevolgen gekoppeld aan vastgestelde inventarissen, kan het decretaal eerder aangewezen zijn om toch in een specifieke rechtsgrond te voorzien voor onroerenderfgoedgemeenten (en al dan niet ook de andere gemeenten) om eigen rechtsgevolgen te koppelen naast de decretaal bepaalde rechtsgevolgen aan de vastgestelde inventarissen. Het legaliteitsbeginsel geldt immers niet enkel in strafzaken. Het beginsel stelt ten aanzien van het bestuur en regelgever in hun relatie met de burger immers ook eisen. Het gaat dan specifiek om de verplichting dat

¹⁷³ visienota p 26-27.

elk overheidshandelen een grondslag vindt in de wet of de Grondwet (en dat het bestuur verplicht is de noodzakelijke uitvoering te geven aan de wet, binnen een redelijke termijn en zonder de draagwijdte van de wet te wijzigen)¹⁷⁴. De vraag is dan echter hoe ver men daarin kan/moet gaan?

Wanneer men bepaalt dat 'naast de decretaal verankerde rechtsgevolgen gekoppeld aan de vastgestelde inventarissen, onroerendergoedgemeenten eigen rechtsgevolgen kunnen koppelen aan de vastgestelde inventarissen', kan dit worden geïnterpreteerd in die zin dat andere gemeenten dan de onroerendergoedgemeenten geen rechtsgrond zouden hebben om rechtsgevolgen te koppelen aan de vastgestelde inventarissen. Decretaal wordt er dan in een specifieke rechtsgrond voorzien voor onroerendergoedgemeenten, maar niet voor andere gemeenten. Aangezien volgens de beginselen van de hiërarchie der rechtsnormen de specifieke regelgeving "voorrang" heeft op de algemene regelgeving, zou de denkpiste zodanig kunnen worden verdergezet dat andere gemeenten zich dan ook niet meer kunnen beroepen op de algemene regeling uit artikel 2 van het Decreet Lokaal Bestuur om rechtsgevolgen te koppelen aan de vastgestelde inventaris. Anderzijds zou dit ook in die zin kunnen worden geïnterpreteerd dat andere gemeenten dan onroerendergoedgemeenten nog steeds een rechtsgrond kunnen vinden in artikel 2 van het Decreet Lokaal Bestuur om rechtsgevolgen te koppelen aan de inventaris, zolang deze rechtsgevolgen niet strijdig zijn met de decretaal bepaalde rechtsgevolgen en deze kunnen aanvullen.

Wil de decreetgever inderdaad dat enkel onroerendergoedgemeenten nog rechtsgevolgen kunnen koppelen aan de vastgestelde inventarissen, en andere gemeenten dit niet (meer) kunnen, dan doet de decreetgever er goed aan dit uitdrukkelijk en duidelijk te bepalen. Ook wanneer de decreetgever wil dat het wél voor andere gemeenten dan onroerendergoedgemeenten mogelijk blijft rechtsgevolgen te koppelen aan vastgestelde inventarissen, is een duidelijke en uitdrukkelijke bepaling hierover aangewezen om verschillende interpretaties in rechtsleer en rechtspraak hierover te vermijden.

Besluit: *Is het behoud van een generieke set rechtsgevolgen op Vlaams niveau mogelijk als er ook op lokaal niveau rechtsgevolgen zouden bepaald worden? En is het behoud van een generieke set rechtsgevolgen op Vlaams niveau mogelijk als er op lokaal niveau zou vastgesteld worden?*

Rechtsgevolgen op Vlaams niveau kunnen behouden blijven als op lokaal niveau wordt vastgesteld.

¹⁷⁴ OPDEBEEK I, en VAN DAMME M, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Die Keure, 2006, P 9.

4. NABESCHOUWING

'Et tout d'un coup le souvenir m'est apparu. Ce goût, c'était celui du petit morceau de madeleine que le dimanche matin à Combray (parce que ce jour-là je ne sortais pas avant l'heure de la messe), quand j'allais lui dire bonjour dans sa chambre, ma tante Léonie m'offrait après l'avoir trempé dans son infusion de thé ou de tilleul. La vue de la petite madeleine ne m'avait rien rappelé avant que je n'y eusse goûté ; peut-être parce que, en ayant souvent aperçu depuis, sans en manger, sur les tablettes des pâtisseries, leur image avait quitté ces jours de Combray pour se lier à d'autres plus récents ; peut-être parce que, de ces souvenirs abandonnés si longtemps hors de la mémoire, rien ne survivait, tout s'était désagrégé ; les formes — et celle aussi du petit coquillage de pâtisserie, si grassement sensuel sous son plissage sévère et dévot — s'étaient abolies, ou, ensommeillées, avaient perdu la force d'expansion qui leur eût permis de rejoindre la conscience. Mais, quand d'un passé ancien rien ne subsiste, après la mort des êtres, après la destruction des choses, seules, plus frêles mais plus vivaces, plus immatérielles, plus persistantes, plus fidèles, l'odeur et la saveur restent encore longtemps, comme des âmes, à se rappeler, à attendre, à espérer, sur la ruine de tout le reste, à porter sans fléchir, sur leur gouttelette presque impalpable, l'édifice immense du souvenir.'

(Marcel Proust, *À la recherche du temps perdu*)

Een fascinerende zoektocht

Deze studie was een fascinerende zoektocht. We hebben hoeves, herenhuizen, ringovens, priorijen en gerechtsgebouwen bezocht. Kamers betreden, kasten en laden opengetrokken. Soms vonden we schatten: prachtige oorbellen van een voorouder, het zakhorloge van een achterneef uit Canada, stukken malachiet van een tante in Congo, brieven van vader uit het concentratiekamp...

Soms waren het maar prullen: waarom is dat blauw-rood potlood in de la blijven liggen? En die sleutelhanger met reclame voor een verdwenen zeepmerk?

Maar vergis je niet: dat ringetje van 5 cent riep emotionele herinneringen op aan een eerste liefje tijdens een zomervakantie aan zee...

Queeste naar kwaliteit

Eigenlijk hebben we een queeste ondernomen naar kwaliteit.

'De kwaliteit (of waarde of betekenis) van iets is niet een intern kenmerk, maar is een veld-kenmerk. Dit houdt in dat kwaliteit of waarde niet iets is wat de dingen krachtens hun eigen structuur hebben. Maar het houdt ook in dat kwaliteit of waarde of belang niet naar geloven of voorkeur aan de dingen worden toegekend. Kwaliteit of waarde is niet 'subjectief', kwaliteit of waarde is niet zomaar een kwestie van 'smaak'. (Een schilderij kan belangrijk zijn voor mij, zonder dat het een belangrijk schilderij is; en een schilderij kan een goed schilderij zijn, zonder dat ik het een goed schilderij vind).

*De kwaliteit, de betekenis bestaat buiten de 'mening' of persoonlijke voorkeur, wordt door het 'ding zelf' gedragen. Maar niet door het geïsoleerde ding: wel door het ding in een bepaalde omgeving.'*¹⁷⁵

Vinding

Onze vele onderzoeken in de wereld van het onroerend erfgoed sluiten nauw aan bij dit kwaliteitsbegrip, en leiden tot volgende abductieve conclusie:

¹⁷⁵ VERSCHAFFEL, Bart, "Kleine filosofie van de kwaliteit, kleine filosofie van het begrijpen, kleine filosofie van het maken", in: VAKGROEP STAD EN ARCHITECTUUR, ASRO K.U.LEUVEN; ARCHITECTUUR ALS BUUR VZW, *Draagvlak voor 'goede architectuur' in stedelijke gebieden*, (ongepubliceerd onderzoek) in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap, LIN, AROHM, 1999, p. 1 van het essay

We zien een (min of meer) doelmatige situatie ontstaan waar samenkomen:

- een open, stimulerend wettelijk kader,
- dat lokaal kan ingevuld en verankerd worden in instrumenten en procedures,
- eventueel dankzij ondersteuning door externe expertise,
- ten bate van lokale zingeving.

Zingeving

Met zingeving wordt hier bedoeld:

- verbinden van verleden, heden en toekomst:
 - een overgeleverd archief (erfenis) omzetten in erfgoed,
 - door te archiveren, dat wil zeggen elementen actief en expliciet betekenis geven voor een gemeenschap vandaag (die gemiddeld 22 euro per jaar en per capita over heeft voor monumenten),
 - met het oog op het doorgeven van dat erfgoed aan volgende generaties.
- opnemen van materiële elementen in een immateriële cultuur:
 - die toelaat er betekenissen aan te hechten,
 - die uitnodigt er gesprekken en debatten over te houden,
 - die middelen aanreikt om betekenissen over te dragen.
- 'levend' houden van (erfgoed)waarden:
 - door ze in te bedden in overdraagbare verhalen,
 - door gelegenheden te creëren om die verhalen te vertellen en te onderhouden,
 - door erfgoedverhalen te ondersteunen met verhalenbundels, uitstappen, artistieke evenementen...

Aanbevelingen

De huidige situatie kan nog verbeterd worden door:

- het Agentschap Onroerend Erfgoed meer te laten inzetten op erfgoedwaarden in plaats van op erfgoedelementen, o.a. door:
 - strenger te selecteren uit inventarissen en die selectie vast te stellen op basis van gedegen beschrijving en waardengeladen beoordeling,
 - het coachen van gemeenten bij zingeving: over hoe de erfenis uit het verleden (wat wordt overgelaten) kan worden omgezet in erfgoed voor de toekomst (wat zinvol wordt opgenomen in een steeds veranderende wereld).
- een waardenkader samen te stellen (dat liefst door alle relevante Vlaamse administraties wordt gedeeld),
 - zodat gesprekken over een geïntegreerde benadering kunnen gevoed en gedeeld worden,
 - maar waar in ondergeschikte orde specifieke waarden kunnen worden toegevoegd.
- IOED's uit te bouwen tot, of in te bedden in, een multidisciplinair team
 - met capaciteiten tot waarden van erfgoed, stedenbouw, landschap, cultuur, ...,
 - dat vorming krijgt van en ondersteund wordt door AOE.

Verhalen vertellen

Een samenleving heeft nood aan kennis en emoties die over generaties heen reiken. Erfgoed bestaat bij de gratie van een collectief geheugen en helpt dat collectief geheugen in stand houden. Roerend en onroerend erfgoed zijn dragers van cultuurgebonden (erfgoed)waarden. Erfgoedobjecten 'hebben' geen erfgoedwaarde, maar laten ons toe er een breed gamma van waarden op te projecteren. Die waarden overdragen vergt actie. Zoals Proust's madeleine in het uitstalraam, geeft erfgoed haar betekenis niet zonder meer vrij. Verhalen maken en voortvertellen is als het proeven van de 'madeleine'.

Verhalen maken erfgoedwaarden aan. De kraan van de Boelwerf in Temse is bijvoorbeeld een massa ijzer die werkloos staat te roesten. Maar als "de enige tastbare herinnering [...] aan de scheepswerf die de Scheldegemeente groot heeft gemaakt" herinnert ze ons en volgende generaties ook blijvend aan het belang van lokale tewerkstelling, aan strijdsyndicalisme, aan internationale faam in de jaren '80, aan de tumultueuze industriële neergang. Die kraan tekent niet enkel sociale en economische geschiedenis, maar ook de skyline van Temse, haar plaats aan de Schelde, de schaal van het waterlandschap...



Naar fysieke objecten kijken als dragers van (erfgoed)waarden helpt onze veellagige cultuur in stand houden.

We koesteren hierbij een gedachte van Leonie Sandercock:

'We must be able to move back and forth in our planning work between critical/evaluative and narrative/receptive modes.

We use stories as tools: to keep memory alive; to celebrate our history or identity; to derive lessons about how to act effectively; to inspire action; and, as tools of persuasion in policy debates'.¹⁷⁶

¹⁷⁶ SANDERCOCK, L. (2003), "The sustainable City and the Role of the City-Building Professions", in: GIRARD, L.F., FORTE, B., CERRETA, M., DE TORO, P., FORTE, F., (eds), *The Human Sustainable City*, Ashgate, Aldershot, pp. 375-385

5. BIBLIOGRAFIE

Rechtsbronnen

Wetten

Wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemenen nutte, BS 17 april 1835.

Wet van 27 mei 1870 houdende vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten inzake onteigening ten algemenen nutte, BS 29 mei 1870.

Wet van 10 mei 1926 tot instelling van een rechtspleging bij dringende omstandigheden inzake onteigening ten algemeenen nutte, BS 4 juni 1926.

Wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, BS 31 juli 1962.

Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, BS 21 maart 1973.

Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, BS 12 september 1991.

Decreten

Decr. VI. 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, BS 22 april 1976.

Decr. VI. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995.

Decr. VI. 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, BS 21 mei 1996.

Decr. VI. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 januari 1998.

Decr. VI. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, BS 8 juni 1999.

Decr. VI. 19 juli 2002 houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968, BS 31 augustus 2002.

Decr. VI. 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, BS 15 mei 2009.

Decr. VI. 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, BS 25 juni 2009.

Decr. VI. 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, BS 7 juli 2009.

Decr. VI. 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, BS 17 oktober 2013.

Decr. VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014.

Decr. VI. 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie, BS 29 december 2015.

Decr. VI. 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut, BS 25 april 2017.

Decr. VI. 22 december 2017 over het lokaal bestuur, BS 15 februari 2018.

Decr. VI. 2 mei 2019 houdende de gemeentewegen, BS 12 augustus 2019.

Besluiten

B. VI. Reg. 11 mei 2001 tot aanwijzing van de instellingen en administraties die adviseren over voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen, *BS* 17 juli 2001.

B. VI. Reg. 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevremde functiewijzigingen, *BS* 10 februari 2004.

B. VI. Reg. 14 mei 2004 tot oprichting van het Intern Verzelfstandigd Agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, *BS* 18 juni 2004.

B. VI. Reg. 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening, *BS* 20 augustus 2009 (Vlaams Codex Ruimtelijke Ordening).

B. VI. Reg. 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, *BS* 10 september 2010.

B. VI. Reg. 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid, *BS* 8 december 2010.

B. VI. Reg. 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten, *BS* 15 januari 2013.

B. VI. Reg. 29 maart 2013 tot bepaling van de nadere regels inzake het planologisch attest, *BS* 2 juli 2013.

B. VI. Reg. 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, *BS* 27 oktober 2014.

B. VI. Reg. 17 februari 2017 betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen, *BS* 28 maart 2017.

B. VI. Reg. 14 juli 2017 houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten en houdende wijziging van diverse bepalingen van het financieringsbesluit van 21 december 2012, *BS* 29 augustus 2017.

Besluit van de administrateur-generaal van 28 november 2014 houdende vaststelling van de inventaris van het bouwkundig erfgoed, *BS* 1 december 2014.

Parlementaire stukken en handelingen en schriftelijke vragen en antwoorden

Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, Parl.St. VI. Parl. 2012-2013, nr. 1901/1, 37.

Vr. en Antw. VI.Parl., Vr. nr. 319, 4 juni 2008 (B. MARTENS).

Omzendbrieven

Omz. VI. 17 november 2000 betreffende de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen op besluiten van provinciale en gemeentelijke overheden en OCMW's – Gecoördineerde onderrichtingen, *BS* 12 januari 2001, <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1007788¶m=inhoud> .

Omz. Prov. Vlaams Brabant 7 januari 2021 betreffende de gemeentelijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de beoordeling van stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen in graad van beroep, <https://www.vlaamsbrabant.be/sites/default/files/media/files/2021-01/omzendbrief-beleidsmatig-gewenste-ontwikkelingen-dt-210107.pdf> .

Omz. Prov. Antwerpen 3 september 2020 van de provincie betreffende beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, <https://www.provincieantwerpen.be/aanbod/drem/dienst-stedenbouwkundige-beroepen/omgevingsberoepen/info-gemeenten.html> .

Gemeentelijke verordeningen

Stad Leuven, Stedenbouwkundige Verordening Erfgoed, Definitief vastgesteld door de gemeenteraad op 22 oktober 2018, van kracht op 7 januari 2019.

Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening – bouwcode – gecoördineerde versie, goedgekeurd dd. 9 oktober 2014 en gewijzigd door het gemeenteraadsbesluit dd. 25 september 2017.

Rechtspraak

GwH 4 maart 2008, nr. 2008/36.

GwH 27 mei 2008, nr. 82/2008.

Cass. 27 mei 1971, Arr. Cass. 1971, 959.

RvS 16 februari 2005, nr. 140.739.

RvS 8 januari 2007, nr. 166.407.

RvS 4 december 2007, nr. 177.588.

RvS 12 december 2007, nr. 177.827.

RvS 15 januari 2008, nr. 178.546.

RvS 25 november 2009, nr. 198.200.

RvS 16 februari 2009, nr. 190.477.

RvS 14 juli 2011, nr. 214.634.

RvS 13 oktober 2011, nr. 215.731.

RvS 13 oktober 2011, nr. 215.732.

RvS 22 mei 2012, nr. 219.427.

RvS 16 september 2013, nr. 224.657.

RvS 27 september 2013, nr. 224.868.

RvS 27 september 2013, nr. 224.869.

RvS 22 mei 2021, nr. 219.427.

RvVb 19 december 2012, nr. A.2012.0539.

RvVb 30 juli 2013, nr. A.2013.0426.

RvVb 27 augustus 2013, nr. A.2013.0511.

RvVb 19 mei 2015, nr. A.2015.0302.

RvVb 4 december 2018, nr. RvVb.A.1819.0379.

RvVb 12 maart 2019, nr. RvVb.A.1819.0714.

RvVb 19 mei 2020, nr. RvVb.A.1920.0857.

RvVb 21 januari 2021, nr. RvVb.A.2021.0537.

Rechtsleer/literatuur

Monografie/boek

BUIJS X., RASSCHAERT W., VERBESTEL K., DEDRIE L., 2020: *Wegwijs in het gemeentelijk ruimtelijk beleid*, Politiea, ...

DEWEIRDT M. 2015: *De bescherming van het onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest*, 343p.

LEENDERS I., TOLLENAERE V., COOPMAN O., VANHERCK K., VAN ASSCHE P., VAN ACKER F., DE WOLF G., JOPPEN L., VANSANT P., 2020: *Zakboekje Ruimtelijke Ordening*, Mechelen, Wolter Kluwer, 1525p.

MAST A., DUJARDIN J., VAN DAMME M., en VANDE LANOTTE J., 2017: *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 1459p.

OPDEBEEK I., en VAN DAMME M., 2006: *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Die Keure, 491p.

SANDERCOCK L. 2003: *The sustainable City and the Role of the City-Building Professions*, in: GIRARD, L.F., FORTE B., CERRETA M., DE TORO P., FORTE F., (eds), *The Human Sustainable City, Ashgate, Aldershot*, 375-385p.

VANDENHENDE L. 2021: *De juridische beschermenswaardigheid van onroerend erfgoed: naar meer bindende criteria*, 440p.

VANDENHENDE L., VAN HOORICK R., VERHELST A., VANSANT P., 2018: *Zakboekje Onroerend erfgoed*, 730p.

Artikel in een tijdschrift

DE SMEDT P. en SCHOUKENS H. 2009: Natuurzorgplicht: is er leven na het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 mei 2008?, *Nieuw Juridisch Weekblad* nr. 210, 738-758.

DEWEIRDT M. 2013: Onroerenderfgoedtoets of niet, *Tijdschrift voor omgevingsrecht en omgevingsbeleid* 2013.4, 521-523.

LISSEON J. 2020, Zijn lokale besturen klaar voor een eigen onroerenderfgoedbeleid?, *Monumenten en Landschappen* 2020, jaargang 39.nr.6.

VENDENHENDE L. 2014, Het onroerenderfgoeddecreet: de bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest herschikt, *Tijdschrift Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw* 2014.74, 41-66.

VERBEKE R. 2020: De waarde van erfgoedwaarden, los van het juridisch statuut, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid* 2020.3.

Niet gepubliceerd

VERSCHAFFEL B., 1999: *Kleine filosofie van de kwaliteit, kleine filosofie van het begrijpen, kleine filosofie van het maken*, in: VAK-GROEP STAD EN ARCHITECTUUR, ASRO K.U.LEUVEN; ARCHITECTUUR ALS BUUR VZW, *Draagvlak voor 'goede architectuur' in stedelijke gebieden*, (ongepubliceerd onderzoek) in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap, LIN, AROHM.

Websites/ digitale bronnen

<https://onderzoeksbalans.onroerenderfgoed.be/onderzoeksbalans/bouwkundig/inventarisatie/geografisch/bouwen door de eeuwen heen>

SOCIAAL ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV): *Advies erfgoedtoets* [online], 20 januari 2010, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/6934> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2021).

STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR RUIMTELIJKE ORDEING EN ONROEREND ERFGOED (SARO): *Advies van 27 januari 2010 over het besluit onroerend erfgoedtoets en het besluit dossier stedenbouwkundige vergunning* [online] <https://sarovlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/SARO%202010-02%20Advies%2027%20januari%202010%20besluit%20erfgoedtoets.pdf> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2021).

Beleidsnota ingediend door Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, Onroerend erfgoed 2019-2024, ingediend op 8 november 2019 <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-onroerend-erfgoed> (laatst geraadpleegd op 31 mei 2021).

Visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid, VR 2021 2602 DOC.0194/2BIS https://www.onroerenderfgoed.be/sites/default/files/2021-03/Visienota_LokaalOE-Beleid_DEF.pdf (laatst geraadpleegd op 31 mei 2021).

Kerntakenplan Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, VR 2015 1707 DOC.0728_7Quater https://www.onroerenderfgoed.be/sites/default/files/2018-09/conceptnota_evaluatie_OE_decreet.pdf (laatst geraadpleegd op 31 mei 2021).

Inventariseren van bouwkundig erfgoed, Brussel, AOE, 2013, 14-15 <https://oar.onroerenderfgoed.be/publicaties/HAOE/3/HAOE003-001.pdf> (laatst geraadpleegd op 31 mei 2021).

Agentschap Onroerend Erfgoed, Een erfgoedinventaris opmaken [online], <https://www.onroerenderfgoed.be/een-erfgoedinventaris-opmaken> (laatst geraadpleegd op 27 april 2021)

GECORO Info [online], <https://www.gecoro.info/over-gecoro/werking> (laatst geraadpleegd op 29 april 2021).

UNECE 2014: The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition), Genève, Verenigde Naties, 2014, <https://unece.org/environment-policy/publications/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition> (laatst geraadpleegd op 31 mei 2021).

Vlaanderen Energie en Klimaat, Individuele uitzonderingen op de EPB-eisen (huidig) [online], <https://www.energiesparen.be/bouwen-en-verbouwen/epb-pedia/epb-plichtig-toepassing-en-eisen/uitzonderingen/individuele-uitzonderingen-op-de-epb-eisen> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2021).

VANDEKERCKHOVE B., DE WAELE A., MEEUS R., MORISSE B. (2019) Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen, rapport Departement omgeving <https://archieef-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/handle/acd/256341?locale-attribute=en> (laatst geraadpleegd op 31 mei 2021).

Departement Omgeving: Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen: een beknopte leidraad, <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Beleidsmatig%20gewenste%20ontwikkelingen.pdf> (laatst geraadpleegd 31 mei 2021).